Nations Unies
Maintien de la paix
au service de la paix

GUIDE DE L'APPUI AUX SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES

Opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Janvier 2006

TABLE DES MATIÈRES

SECTION I INTRODUCTION ..... - 1 -

OBJET DU GUIDE DE L'APPUI AUX SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES ..... - 1 -
JUSTIFICATION : POURQUOI SOUTENIR LE SYSTÈME PÉNITENTIAIRE DANS LE CADRE DU MAINTIEN DE LA PAIX ..... - 1 -
MODE D'EMPLOI DU PRÉSENT GUIDE ..... - 2 -

SECTION II POLITIQUE D'APPUI AUX SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES ..... - 4 -

APPROCHE GÉNÉRALE ..... - 4 -
PRINCIPES DIRECTEURS ..... - 4 -

SECTION III APPUI DU SIÈGE AUX MISSIONS SUR LE TERRAIN ..... - 6 -

PLANIFICATION DES MISSIONS ..... - 6 -
a) Planification préalable aux missions ..... - 6 -
b) Rapports du Secrétaire général ..... - 8 -
c) Résolutions du Conseil de sécurité ..... - 9 -
DOTATION EN PERSONNEL DE LA MISSION ..... - 9 -
a) Appui du recrutement ..... - 9 -
i) Engagement direct de personnel civil ..... - 10 -
ii) Détachement (experts en mission) ..... - 11 -
iii) Programme des Volontaires des Nations Unies ..... - 12 -
b) Préparation avant le déploiement ..... - 12 -
c) Soutien consultatif permanent du siège ..... - 13 -
i) Groupe consultatif en matière pénale et judiciaire ..... - 13 -
ii) Réseau de connaissances relatives à l'état de droit ..... - 13 -
d) Appui linguistique ..... - 14 -

SECTION IV APPUI AUX SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES NATIONAUX ..... - 15 -

APPROCHE GÉNÉRALE ..... - 15 -
ANALYSE DE LA SITUATION ..... - 17 -
a) Évaluation détaillée ..... - 17 -
ÉLABORATION D'UN PLAN STRATÉGIQUE ..... - 20 -
PROGRAMMES DE CONSEILS ET DE MENTORAT ..... - 21 -
a) Conseils ..... - 22 -
b) Mentorat ..... - 23 -
c) Conditions de l'efficacité des conseils et du mentorat ..... - 24 -
PROGRAMMES DE FORMATION ..... - 25 -
a) Élaboration d'un cadre de formation national ..... - 26 -
b) Analyse des besoins de formation ..... - 26 -
c) Mise en œuvre du programme de formation ..... - 27 -
d) Élaboration du curriculum et structure du programme ..... - 28 -
e) Formation en cours d'emploi ..... - 30 -
f) Voyages d'études à l'étranger ..... - 30 -
g) Mécanismes d'examen et d'évaluation ..... - 31 -
h) Développement de capacités nationales de formation ..... - 32 -
i) Infrastructure et installations de formation ..... - 33 -
j) Partenaires potentiels pour la formation et le développement ..... - 34 -
ANALYSE INSTITUTIONNELLE ..... - 34 -
a) Structure et dimensions du service pénitentiaire ..... - 34 -
RECRUTEMENT ET FILTRAGE DU PERSONNEL NATIONAL ..... - 36 -
a) Recrutement ..... - 36 -
b) Filtrage ..... - 38 -
c) Code de conduite ..... - 38 -

SECTION V RESSOURCES ET APPUI DES MISSIONS ..... - 39 -

EXPERTS DES QUESTIONS PÉNITENTIAIRES DE LA MISSION ..... - 39 -

a) Cadre institutionnel - 39 -
b) Formation à l'arrivée - 40 -
MOBILISATION DES RESSOURCES ET PLANIFICATION FINANCIÈRE - 40 -
a) Ressources financières locales - 40 -
b) Ressources locales non financières - 42 -
c) Appui bilatéral - 43 -
i) Propositions de projet - 44 -
ii) Gestion de l'aide des donateurs - 45 -
iii) Coordination des donateurs - 45 -
d) Ressources des Nations Unies - 46 -
i) Fonds d'affectation spéciale des missions - 46 -
ii) Financement des projets à impact rapide - 46 -
iii) Ressources des organismes, fonds et programmes des Nations Unies - 47 -

SECTION VI RELATIONS AVEC LES AUTRES INTERVENANTS - 49 -

AUTORITÉS NATIONALES - 49 -
a) Gouvernement/ministère et service chargés de la supervision - 50 -
b) Système de justice pénale - 52 -
i) Services de police - 53 -
ii) Systèmes judiciaire et juridique - 54 -
iii) Système judiciaire pour mineurs - 55 -
c) Autres instances gouvernementales - 57 -
COMPOSANTE MILITAIRE DE L'OPÉRATION DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES - 57 -
ÉQUIPE DE PAYS DES NATIONS UNIES - 59 -
a) Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) - 60 -
b) Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) - 61 -
c) Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) - 61 -
d) Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) - 62 -
e) Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) - 63 -
COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (CICR) - 63 -
ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET SOCIÉTÉ CIVILE - 64 -
a) Organisations non gouvernementales - 64 -
b) Société civile - 65 -
i) Implication de la société civile - 65 -
ii) Identification des parties prenantes - 66 -
ENTITÉS ET ORGANISMES DE CONTRÔLE - 66 -
a) Entités de la mission et autres acteurs internationaux - 67 -
b) Organismes de contrôle nationaux - 67 -
EXERCICE DU DROIT DE VOTE DES DÉTENUS - 68 -
LES PRISONS ET LE DÉSARMEMENT, LA DÉMOBILISATION ET LA RÉINSERTION (DDR) - 69 -

SECTION VII QUESTIONS ORGANIQUES RELATIVES AUX SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES - 70 -

APPLICATION D'UNE APPROCHE DE LA GESTION DES DÉTENUS AXÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME - 70 -
DROIT À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE ET MORALE - 71 -
a) Interdiction des actes de torture et des mauvais traitements - 71 -
b) Admission et sortie - 72 -
DROIT À DES CONDITIONS DE VIE APPROPRIÉES - 73 -
a) Logement - 73 -
i) Évaluation des besoins de capacité d'accueil à long terme - 76 -
ii) Gestion du surpeuplement - 77 -
b) Droit à une alimentation adéquate et à un approvisionnement suffisant en eau potable - 78 -
i) Alimentation et eau potable - 78 -
ii) Eau, installations sanitaires et assainissement - 80 -
c) Droit à l'habillement et à la literie - 80 -
SOINS DE SANTÉ - 81 -
SÉCURITÉ ET DISCIPLINE – COMMENT VEILLER À CE QUE LES PRISONS SOIENT DES LIEUX SÛRS - 83 -
a) Discipline - 83 -

b) Plans d'urgence ..... - 84 -
CONTACTS DES DÉTENUS AVEC LE MONDE EXTÉRIEUR ..... - 85 -
PROCÉDURES DE PLAINTE ET D'INSPECTION ..... - 86 -
a) Procédures de plainte pour les détenus ..... - 86 -
b) Mécanismes de responsabilité redditionnelle et de supervision ..... - 86 -
i) Processus d'inspection indépendants ..... - 86 -
CATÉGORIES SPÉCIALES DE DÉTENUS ..... - 87 -
ADMINISTRATION DES PRISONS ..... - 88 -
a) Transfert du service pénitentiaire des autorités militaires et policières au ministère de la justice ..... - 88 -
b) Élaboration des politiques et systèmes ..... - 89 -
c) Élaboration des procédures ..... - 90 -
d) Renforcement du cadre législatif et réglementaire ..... - 91 -
e) Renforcement des structures institutionnelles ..... - 92 -
f) Renforcement des systèmes de gestion administrative et financière ..... - 92 -
g) Renforcement des systèmes de gestion de l'information ..... - 92 -

SECTION VIII AUTRES QUESTIONS ..... - 93 -

STRATÉGIE DE TRANSITION ET QUESTIONS CONNEXES ..... - 93 -
PLANIFICATION DE LA MISSION ET RAPPORTS À FOURNIR ..... - 94 -
a) Planification de la mission ..... - 94 -
b) Budgétisation axée sur les résultats (RBB) ..... - 94 -
c) Rapports hebdomadaires ..... - 95 -
d) Rapports de fin d'affectation et notes de passation de fonctions ..... - 95 -
PRISE EN COMPTE SYSTÉMATIQUE DES SEXOSPÉCIFICITÉS ..... - 96 -

Section I INTRODUCTION

Objet du Guide de l'appui aux systèmes pénitentiaires

Le présent *Guide de l'appui aux systèmes pénitentiaires* propose des orientations et des considérations sur les pratiques optimales aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies déployées dans un pays ou territoire en phase de post-conflit et ayant pour mandat d'apporter leur soutien au système pénitentiaire national. Il a été conçu en tant que guide pratique pour aider le personnel des opérations de maintien de la paix des Nations Unies chargé de fonctions pénitentiaires à s'acquitter de ces fonctions et à mettre en œuvre des stratégies efficaces pour appuyer le système pénitentiaire national.

Justification : pourquoi soutenir le système pénitentiaire dans le cadre du maintien de la paix

Un rapport publié par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies[1] souligne l'importance fondamentale de l'établissement de l'état de droit pour le maintien de la paix et de la sécurité. Or un système de justice pénale efficace, qui rassemble le système policier, le système judiciaire, le système juridique et le système pénitentiaire en les intégrant en un tout harmonieux et opérationnel, est une composante essentielle de l'état de droit. La présence de capacités d'appui au système pénitentiaire national au sein des missions de maintien de la paix est donc importante pour favoriser l'établissement de la paix dans certaines situations de post-conflit, et tout particulièrement dans celles où les Nations Unies ont pour mandat de mettre en œuvre des activités visant à restaurer l'état de droit.

Un système pénitentiaire ouvert et transparent, où les détenus[2] sont incarcérés dans de bonnes conditions de sécurité, de sûreté et d'humanité et qui est fondé sur les principes des droits de l'homme fondamentaux, de l'égalité devant la loi et de la dignité de la personne, est essentiel pour assurer l'instauration de l'état de droit. Durant les conflits, les prisons ont pu servir d'instruments de l'État pour faire « disparaître » les dissidents et être des lieux de sévices et de torture. En l'absence d'un système pénitentiaire opérationnel, durable et conforme aux normes internationales minimales, les interventions de la police et de l'appareil judiciaire risquent de manquer d'efficacité et de ne pas porter tous leurs fruits.

Dans les situations de post-conflit, le système pénitentiaire est généralement caractérisé par le délabrement des locaux, l'absence ou le manque de sécurité, l'inadéquation et la vétusté de la législation, des carences diverses qui se traduisent par des violations de droits de l'homme fondamentaux de la population carcérale, l'insuffisance des effectifs du personnel pénitentiaire et l'insuffisance des services de base (tels que l'alimentation, l'alimentation en eau, les installations sanitaires et les soins de santé), l'obsolescence des cadres juridiques et politiques et le manque de cohérence entre les composantes du système de justice pénale. L'apport d'un appui extérieur s'avère nécessaire dans de

[1] *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies,* Document ONU A/55/305-S/2000/809 (21 août 2000) accessible à http://www.un.org/peace/reports/peace_operations

[2] Le terme « détenu » désigne toute personne incarcérée dans un établissement pénitentiaire national civil, à savoir les prévenus, personnes non reconnues coupables, reconnues coupables et condamnées, personnes sous garde et délinquants.

telles conditions pour renforcer et stabiliser le système pénitentiaire dans le cadre des efforts d'établissement de l'état de droit et de réforme du secteur de la sécurité.

L'inclusion d'un appui au système pénitentiaire dans le mandat des opérations de maintien de la paix reflète la conscience des relations qui existent entre les prisons et la paix et la sécurité, et elle contribue à la protection de l'investissement de la communauté internationale dans le renforcement du système policier, judiciaire et juridique.

Mode d'emploi du présent guide

Le présent guide offre des conseils sur les principes, la planification, la gestion, les activités et les exigences techniques ayant trait à l'apport d'un appui au système pénitentiaire national dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Il a pour principale source la directive de politique du DOMP intitulée *L'appui aux systèmes pénitentiaires dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies* (voir annexe 2), qui énonce l'objet, les principes et l'approche générale de l'appui aux systèmes pénitentiaires dans les opérations de maintien de la paix et qui fournit des lignes directrices fondées sur les bonnes pratiques dégagées par les praticiens expérimentés que sont les spécialistes en systèmes pénitentiaires intervenant dans le cadre des missions. Il ne constitue toutefois pas un recueil de « recettes de cuisine » pour l'apport d'un appui aux systèmes pénitentiaires dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le principal facteur déterminant des activités de la mission de maintien de la paix considérée reste en tout état de cause les conditions spécifiques de son déploiement et la situation à laquelle elle fait face dans le pays où elle intervient.

Le présent guide est destiné au premier chef aux spécialistes des questions pénitentiaires affectés aux missions de maintien de la paix et au Secrétariat des Nations Unies, mais il présente également de l'intérêt pour les autres composantes des missions, les partenaires au développement, les donateurs contribuant au soutien du système pénitentiaire national, les organisations non gouvernementales et les États Membres. Il est considéré que les spécialistes des questions pénitentiaires affectés aux missions de maintien de la paix possèdent une vaste expérience des systèmes carcéraux et le manuel traite donc avant tout de l'application dans le contexte du maintien de la paix de ces connaissances déjà acquises en la matière. Le guide constitue la première tentative de documentation des bonnes pratiques élaborées par les praticiens dans les missions récentes sans mandat exécutif[3] et, en tant que tel, est un « document vivant » appelé à être actualisé périodiquement. Il est organisé en huit sections suivies de 13 annexes, la première de celles-ci étant un glossaire des principaux termes et abréviations.

- Les sections I et II décrivent les relations qui existent entre le système pénitentiaire et la paix et la sécurité, ainsi que les principes généraux et l'approche globale du soutien apporté à ces systèmes par les Nations Unies.
- La section III porte sur les activités, ressources et procédures requises au niveau du Siège de l'Organisation pour appuyer les activités des missions sur le terrain.

[3] Les missions sans mandat exécutif sont celles dans lesquelles les Nations Unies n'ont pas de pouvoir exécutif, à savoir celles où elles n'assument pas le rôle de gouvernement de transition. En janvier 2006, seule la mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) avait un mandat exécutif.

- La section IV décrit les programmes de soutien du système pénitentiaire mis en œuvre par les missions sur le terrain et en particulier les programmes de conseils, de mentorat, de formation et de planification stratégique. Des annexes relatives à la mise en œuvre de ces programmes sont également jointes.
- La section V porte sur l'appui nécessaire pour assurer l'apport du soutien des Nations Unies aux systèmes pénitentiaires nationaux et traite notamment du recrutement des spécialistes des systèmes pénitentiaires, du financement et de la mobilisation des ressources pour les missions.
- La section VI décrit les relations de la composante pénitentiaire des missions de maintien de la paix avec les autres composantes du système de justice pénale, le système des Nations Unies et les autres activités des missions, notamment les élections et les activités de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR).
- La section VII se concentre sur les questions organiques à traiter lors de l'apport de soutien pour le rétablissement ou le renforcement d'un système pénitentiaire; elle contient des références aux normes et conventions internationales ainsi que des précisions sur leur mise en œuvre dans les environnements à ressources rares et décrit les stratégies et les approches qui ont été appliquées dans le cadre de missions passées.
- La section VIII traite des questions relatives aux stratégies de transition et à la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes.

Section II POLITIQUE D'APPUI AUX SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES

Approche générale

L'objectif des activités d'appui au système pénitentiaire du DOMP est de contribuer au maintien d'une paix et d'une sécurité durables en fournissant un soutien essentiel au personnel national pour élaborer et gérer un système pénitentiaire viable, sûr, sans dangers, humain et exempt de violation des droits de l'homme par le transfert de connaissances théoriques et pratiques. Dans tout environnement où le système pénitentiaire s'est effondré ou présente de graves faiblesses, la démarche primaire adoptée par la composante pénitentiaire de la mission de maintien de la paix se composera généralement d'un appui stratégique consultatif doublé, lorsqu'un personnel suffisamment nombreux a été déployé, de l'apport d'un soutien technique au système pénitentiaire.[4]

L'appui aux systèmes pénitentiaires dans les opérations de maintien de la paix se limite aux activités essentielles au maintien de la paix et de la sécurité. Il ne s'agit pas d'entreprendre toute la gamme d'activités qui aboutirait à la mise en place d'un système pénitentiaire réhabilitant complet, mais de jeter les fondations sur lesquelles un tel système pourra être élaboré à long terme. L'implication de la société civile, des partenaires au développement et des donateurs bilatéraux constitue donc un aspect essentiel de tout programme d'appui aux systèmes pénitentiaires mis en œuvre dans le contexte du maintien de la paix.

Principes directeurs

Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) a adopté la directive de politique intitulée *L'appui aux systèmes pénitentiaires dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies* le 5 décembre 2005 (voir annexe 2).

Cette politique décrit l'approche de l'appui aux systèmes pénitentiaires fourni par le DOMP et elle repose sur les grands principes suivants[5] :

- *Application des règles et normes internationales* - Elle fonde toute intervention dans le secteur pénitentiaire sur dont les États Membres des Nations Unies ont convenu et qu'ils ont adoptées lors de réunions internationales convoquées par l'Organisation, telles que l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (Nations Unies 1955),* les *Règles des Nations Unies pour la protection*

[4] Voir le Glossaire à l'annexe 1

[5] Annexe 2, Directive de politique du DOMP : *L'appui aux systèmes pénitentiaires dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, décembre 2005

des mineurs privés de liberté (*Nations Unies 1990*) et d'autres instruments pertinents[6].

- *Respect des droits de l'homme et non discrimination* – La fondation de tous les programmes d'appui aux systèmes pénitentiaires est une approche de la gestion des détenus axée sur les droits de l'homme.
- *Leadership et engagement des instances nationales* – Les activités des programmes sont fondées sur celles qui ont le soutien des autorités nationales; elles sont conformes aux normes des droits de l'homme en vigueur et adaptées aux traditions et à l'histoire nationales.
- *Approche multilatérale* – Le concours des organisations nationales et internationales est recherché activement et les donateurs sont encouragés à adopter des approches pratiques, intégrées et cohérentes de l'appui au système pénitentiaire qui facilite et soutient une transition sans heurts vers le développement durable à long terme.
- *Légitimité* – L'intervention de la mission dans le secteur pénitentiaire tire sa légitimité juridique du mandat de la mission, de l'établissement de relations entre les experts pénitentiaires de la mission et les responsables nationaux du secteur pénitentiaire, des compétences et de l'expérience des experts pénitentiaires de la mission, de l'aptitude de ceux-ci à s'acquitter efficacement de leurs fonctions et d'une conduite de la part de ceux-ci qui est conforme à l'état de droit et aux normes des Nations Unies en matière de droits de l'homme.
- *Prise en compte systématique de l'égalité des sexes* – L'appui fourni vise à parvenir à l'égalité des sexes par la mise en œuvre d'une stratégie conçue pour qu'il soit tenu compte, dans tous les activités de maintien de la paix, des différences entre les femmes et les hommes, les filles et les garçons au plan des expériences, des besoins et des priorités. L'appui aux systèmes pénitentiaires comporte des investissements dans des interventions ciblées pour éliminer les politiques et les pratiques discriminatoires qui, dans la société, empêchent les femmes de jouir de leurs pleins droits et de droits égaux.
- *Sensibilité aux groupes vulnérables* – Les droits, la sécurité et le bien-être des groupes qui exigent une protection ou un traitement spéciaux, et notamment les femmes, les enfants et les malades mentaux, sont pris en considération.
- *Transparence* – Les interventions promeuvent l'adoption de processus et de pratiques qui font que le système pénitentiaire est géré de manière ouverte, intègre et responsable et que les dirigeants sont soumis à des obligations redditionnelles.

[6] *Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale*, 1992, ST/CSDHA/16, ISBN 92-1-130148-3 et *Les droits de l'homme et les prisons : compilation d'instruments internationaux des droits de l'homme concernant l'administration de la justice*, HCDH, 2005. Ces publications sont accessibles respectivement à http://www.uncjin.org/Standards/Compendium/compendium.html et à http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/pts11-add1_En.pdf

Section III APPUI DU SIÈGE AUX MISSIONS SUR LE TERRAIN

Planification des missions

a) Planification préalable aux missions

La phase initiale de planification comprend des processus de planification du DOMP et des processus de planification intégrée du Siège des Nations Unies, mis en œuvre par l'entremise d'une cellule de mission intégrée ou d'autres entités de planification où sont représentés les organismes et services des Nations Unies appropriés. L'évaluation préalable est entreprise par une équipe de planification multidisciplinaire dirigée par le DOMP, généralement après que le Conseil de sécurité a fait connaître ses souhaits d'envisager l'établissement d'une opération de maintien de la paix. La cellule de mission intégrée regroupe des représentants des départements, fonds, organismes et programmes concernés et supervise généralement le processus de planification.

Les évaluations menées au stade de la planification préalable comprennent :

- Une évaluation sur le terrain,
- Une évaluation technique des besoins,
- L'élaboration d'un concept des opérations.

On trouvera à l'annexe 3 la *Liste de contrôle du DOMP* à utiliser pour guider ce processus de planification. La publication du Centre international d'études pénitentiaires intitulée *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 2, Getting started, doing a planning needs assessment [Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº2, Point de départ : évaluation des besoins au stade de la planification]* accessible à www.prisonstudies.org (à la rubrique «*Projects* ») fournit également des conseils utiles.

Le Groupe consultatif en matière pénale et judiciaire (CLJAU)[7] du DOMP a pour tâche d'assurer la fourniture des spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires dans le cadre de ce processus. Les opérations de maintien de la paix peuvent être établies avec un préavis très bref mais il se peut aussi que le système des Nations Unies ait été associé aux négociations de paix dès leur première phase, comme ce fut le cas au Soudan. L'évaluation de planification préalable est généralement de courte durée (de 10 jours à 3 semaines) et elle est généralement aussi entreprise dans des circonstances difficiles et contraignantes[8].

[7] Le CLJAU a été établi au sein du DOMP en mars 2003 afin de doter le siège de la capacité de traiter des questions concernant les systèmes judiciaires, juridiques et pénitentiaires dans leurs rapports avec les opérations de maintien de la paix.

[8] C'est ainsi, par exemple, que les transports et les communications peuvent être limités, que le gouvernement (de transition) peut ne pas être encore en place et que les conditions de sécurité peuvent ne pas autoriser l'accès à certaines régions.

L'évaluation technique des besoins produit une description et une analyse de l'état présent du système pénitentiaire. Elle détermine les principales activités requises pour rétablir et renforcer le système, les classe par ordre de priorité, indique les modalités selon lesquelles elles pourront être entreprises et indique le nombre, le profil et les compétences des spécialistes des questions pénitentiaires des Nations Unies et des autres ressources, notamment des ressources logistiques et financières, qui seront nécessaires. Le cadre produit par l'évaluation technique sert à la planification mais il constitue aussi la base d'une analyse plus systématique de la situation sur le terrain qui devra être menée par le personnel de la mission à son arrivée. Parmi les points à inclure dans l'évaluation technique figurent notamment :

- Le cadre juridique et le droit applicable,
- L'organisation, les pratiques et les procédures pénitentiaires actuelles et passées,
- Les données démographiques nationales, les coutumes, les traditions et l'histoire récente (notamment les conflits) ayant des incidences sur les activités du système pénitentiaire,
- L'état des installations pénitentiaires, de l'infrastructure auxiliaire et de l'équipement,
- Les dimensions et le profil de la population carcérale et de la population au cours des cinq dernières années,
- La capacité d'accueil actuelle des prisons,
- La situation de l'administration centrale et des autres instances administratives,
- Nombre et profil du personnel actuel et disponible,
- Évaluation des besoins de formation du personnel pénitentiaire actuel,
- Relations entre les prisons et les autres interventions proposées, par donateur
- Implication des autres acteurs internationaux tels que les donateurs, les ONG, les forces armées, la police, les autres organisations internationales et mécanismes de coordination.

Un **concept des opérations** doit être élaboré immédiatement après la visite sur le terrain. Il est essentiel que celui-ci soit cohérent sur le plan des programmes et intégré avec les concepts des opérations élaborés par les composantes policières, judiciaires et juridiques et droits de l'homme. Le conception des opérations doit être concis et exposer de façon claire les raisons de l'importance du système pénitentiaire dans une mission comportant une composante État de droit. Cette justification doit se fonder sur les leçons tirées de la nécessité de relations avec les autres composantes relatives à l'état de droit ainsi que sur la situation particulière du système pénitentiaire dans le territoire considéré.

Le concept des opérations doit également contenir un plan de travail schématique pour la composante pénitentiaire de la mission, avec un calendrier estimatif des activités figurant dans le plan de travail, et des détails sur la coordination envisagée avec les autres activités. Il devra être intégré dans la planification du siège et pris en considération lors de l'établissement des documents budgétaires pour la composante

pénitentiaire de la mission. Ce rapport devra également être inclus dans la documentation de déploiement établie pour le personnel affecté à la mission, de manière à ce que celui-ci appréhende bien la situation de départ de son intervention.

Une **évaluation plus complète** sera entreprise par le premier contingent de spécialistes des questions pénitentiaires et, le concept des opérations initial sera développé en conséquence. Cette évaluation sera effectuée quatre à six mois environ après celle de la mission de planification préalable. À cette date, un gouvernement de transition sera généralement en place, les données clés seront plus disponibles, les transports et les communications seront améliorés et l'accès aux diverses régions sera plus facile. Des responsables du système pénitentiaire national devront également faire partie de l'équipe d'évaluation, de manière à fournir un cadre de référence local ainsi que des informations historiques. On veillera à ne pas limiter le rôle des spécialistes nationaux et des membres du personnel pénitentiaire national à celui de simples interprètes et à leur attribuer un rôle organique. Il faut de même, pour bien faire, associer aux activités d'évaluation tous les acteurs qui seront vraisemblablement appelés à jouer un rôle organique en relation avec le système pénitentiaire (tels que les donateurs bilatéraux, les ONG, les divers organismes intervenants).

Les évaluateurs tiendront compte dans leurs travaux :

- Des orientations figurant dans le présent guide;
- Du manuel *Une approche de la gestion pénitentiaire basée sur les droits de l'homme*, Centre international d'études pénitentiaires (voir www.prisonstudies.org);
- Des *Directives d'ordre pratique quant à la mise en place de services correctionnels au sein des opérations pour la paix des Nations Unies* (voir www.icpa.ca);
- Des constats provenant d'évaluations sur le terrain (du DOMP ou d'autres entités);
- Des *Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire,* Centre international d'études pénitentiaires (voir www.prisonstudies.org);
- De l'Outil d'évaluation de l'ONUDC (à paraître à la mi-2006).

Le concept des opérations est pris en considération dans le Plan de la mission, instrument de planification élaboré par la mission qui reflète tous les appuis fournis par celle-ci. Les spécialistes des questions pénitentiaires affectés à la mission fournissent des rapports trimestriels sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan de la mission.

b) Rapports du Secrétaire général

L'évaluation de planification préalable et le concept des opérations apportent des éléments d'information qui sont inclus dans le rapport du Secrétaire général proposant l'établissement de l'opération de maintien de la paix. Ce rapport contient généralement une brève description du système pénitentiaire national et des stratégies et des activités nécessaires pour le rétablir et/ou le renforcer et indique le nombre de spécialistes des questions pénitentiaires qui doivent être affectés à la mission pour entreprendre ces

activités. Le nombre de postes d'experts en mission détachés nécessaire doit être précisé dans cette section du rapport du Secrétaire général; les postes à pourvoir par contrat direct figurent au tableau récapitulatif des effectifs civils.

Une fois l'opération de maintien de la paix établie, le Secrétaire général communique au Conseil de sécurité des rapports périodiques sur les progrès accomplis dans l'exécution du mandat de la mission. Ces rapports sont fournis par la mission, établis sous forme définitive par le Bureau des opérations du DOMP et transmis au Secrétaire général par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. La composante pénitentiaire de la mission émet un rapport succinct, généralement d'un ou deux paragraphes, résumant les réalisations et décrivant les principaux problèmes, qui est examiné par le Groupe consultatif en matière pénale et judiciaire (CLJAU) et auquel celui-ci peut apporter des contributions. Ces rapports sont accessibles à: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp.

c) Résolutions du Conseil de sécurité

Le premier facteur de succès de la composante pénitentiaire d'une opération de maintien de la paix est la définition d'un mandat clair et réalisable par le Conseil de sécurité. Lorsqu'il est proposé qu'une opération de maintien de la paix apporte son soutien au rétablissement de l'état de droit, le DOMP devrait rechercher l'octroi d'un mandat se référant clairement à une composante pénitentiaire et énonçant des objectifs explicites en relation directe avec la réalisation du mandat général, par exemple : *Apporter une assistance technique pour rétablir le système pénitentiaire, fournir conseils et assistance pour la formation du personnel pénitentiaire, aider à la restructuration et à la réforme du service pénitentiaire, par un appui au filtrage, à la formation, au mentorat et à la planification.* Ceci favorisera l'obtention de ressources de démarrage et d'appui à la mission suffisantes pour assurer la réalisation des objectifs d'appui au système pénitentiaire définis pour la mission considérée. Il pourra s'avérer nécessaire de revoir et d'amender le concept des opérations à la lumière du mandat et des ressources devant être allouées pour l'appui au système pénitentiaire.

Dotation en personnel de la mission

a) Appui du recrutement

L'affectation d'un personnel approprié en nombre suffisant est essentielle pour le succès de la mission. La demande initiale de dotation en personnel doit inclure le nombre et le niveau des postes et indiquer également les modalités contractuelles qui seraient appropriées pour les divers postes. Après une évaluation du profil général des effectifs, on rédigera des définitions d'emploi spécifiques que l'on joindra à la proposition de budget.

Les membres du personnel pénitentiaire sont mis à disposition par engagement en tant que fonctionnaires civils des Nations Unies en vertu du Règlement du personnel et du Statut du personnel des Nations Unies (recruté sur les postes autorisés au tableau des effectifs de la mission, par détachement d'un service gouvernemental avec statut d'expert en mission, à titre de consultants indépendants (sur les fonds autorisés dans le budget pour les services de consultants) et par l'intermédiaire du programme des

Volontaires des Nations Unies (VNU) (ainsi que l'autorise le budget de la mission). Les mécanismes de recrutement à utiliser et le nombre de postes requis sont déterminés durant la phase de planification préalable de la mission. Tous les membres du personnel pénitentiaire de la mission doivent se conformer aux dispositions du *Code de conduite pour les responsables de l'application des lois* des Nations Unies, qui est disponible à http://www.ohchr.org/french/law/code_de_conduite.htm

Le CLJAU apporte un appui consultatif au processus de recrutement du personnel devant être affecté à des postes à attributions pénitentiaires, selon les mécanismes décrits ci-dessus. Il recourt pour ce faire à des réseaux établis de personnel remplissant les conditions requises pour être recrutés par les Nations Unies, inscrit au répertoire « Galaxy » ou de personnel pénitentiaire spécialisé fourni par les États Membres en tant qu'experts en mission ou selon un autre régime contractuel. Le CLJAU devra entretenir à cette fin des contacts permanents et de bonnes relations avec les États Membres. Il devra s'efforcer de faire approuver la classification des postes de personnel à attributions pénitentiaires par le Service de la gestion du personnel (PMSS) et par le Bureau de la gestion des ressources humaines (OHRM) avant le déploiement des missions, sur la base des évaluations standard des Nations Unies concernant les aptitudes et l'expérience requises pour l'exercice de fonctions données. Ceci devrait contribuer à accélérer le processus de recrutement.

Le recrutement du personnel en vue de son affectation à une mission doit se faire sur la base d'entrevues de fond et il convient de vérifier les références professionnelles. Les entrevues doivent viser principalement à déterminer si les candidat(e)s possèdent les compétences fondamentales requises pour le personnel pénitentiaire, aux niveaux d'ancienneté et de spécialisation correspondant aux définitions d'emploi. La vérification des références doit porter sur la véracité des renseignements fournis concernant l'expérience en milieu carcéral. Le CLJAU et la direction de la mission déterminent l'ordre dans lequel a lieu le recrutement et le déploiement du personnel pénitentiaire affecté initialement à la mission, les postes civils étant généralement pourvus les premiers, suivis par les postes à pourvoir par détachement, puis par les postes de Volontaires des Nations Unies.

i) Engagement direct de personnel civil

C'est cette modalité qui offre le plus grand potentiel d'engagement de personnel à long terme et dont on peut considérer qu'elle constitue la façon la plus appropriée de pourvoir les postes de haut niveau ainsi que ceux où la stabilité qu'elle offre est le plus souhaitable[9]. Les définitions d'emploi et les avis de vacance de postes sont préparés par le CLJAU et soumis au PMSS/OHRM pour examen et approbation. L'approbation une fois accordée, un appel de candidatures est affiché sur le site https://jobs.un.org/elearn/production/home.html sans date limite. Les avis de vacance de postes sont également communiqués au Réseau de coordonnateurs des Nations Unies pour les questions relatives à l'état de droit[10] et à l'International Prisons and

[9] Les fonctionnaires internationaux engagés par les Nations Unies dans le cadre de missions le sont généralement au titre de contrats de six mois renouvelables alors que les experts en mission en détachement sont généralement engagés pour une durée de 12 mois prorogeable d'un maximum de 6 mois.

[10] Le Réseau de coordonnateurs des Nations Unies pour les questions relatives à l'état de droit réunit 11 départements, fonds et organismes participant à des initiatives judiciaires et pénitentiaires ainsi qu'à d'autres activités concernant l'état de droit dans les opérations de paix; il est administré par le CLJAU.

Corrections Association (ICPA) en vue de leur affichage sur le site de l'association https://www.icpa.ca, et affichés sur le Réseau de connaissances relatives à l'état de droit du DOMP[11].

L'approbation technique des candidat(e)s est confiée au CLJAU et le PMSS tient le registre des candidat(e)s approuvé(e)s, lequel est consulté lorsqu'il y a un poste à pourvoir. Dans l'éventualité où il n'y a pas de candidat(e)s approprié(e)s inscrit(e)s au registre, un avis de vacance de poste spécifique peut être émis. Le CLJAU assure la liaison avec le chef de la composante pénitentiaire de la mission ou avec le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (DSRSG) chargé de la composante État de droit de la mission et, s'il y est requis, notamment dans les cas où il n'y a personne parmi le personnel de la mission qui possède une expérience du secteur pénitentiaire pour mener l'entrevue, établit un jury chargé de présélectionner et d'interviewer des candidat(e)s pour le compte de la mission. Le jury transmet ses recommandations à la mission, qui prend la décision finale. Une autre option consiste pour la mission à former un jury qui interviewe des candidats ayant reçu l'approbation technique du CLJAU et figurant sur une liste de présélection communiquée à la mission par le PMSS[12]. Les membres du personnel du service pénitentiaire national peuvent également être nommés à des postes de niveau international s'ils ont fait acte de candidature à un poste vacant. S'ils sont sélectionnés, le PMSS demande à leur gouvernement de leur accorder un détachement, initialement pour une période de 12 mois.

ii) Détachement (experts en mission)

Ce processus consiste en la mise à disposition par des États Membres de spécialistes du service pénitentiaire national en service actif, pour un minimum de 12 mois, selon des modalités analogues à celles des détachements auprès de la Police des Nations Unies. Il commence par l'envoi d'une note verbale et des définitions d'emploi aux États Membres par le CLJAU. Le processus doit être inclusif et les raisons de l'inclusion des États Membres claires et légitimes.

Le CLJAU dresse une liste de présélection d'après les nominations fournies par les États Membres et procède aux entrevues. Les États Membres sont ensuite notifiés des résultats de la sélection et des conditions du déploiement. Une note d'orientation précisant les conditions d'emploi des fonctionnaires détachés, les conditions de la mission et le rôle et les attributions des fonctionnaires est établie pour les missions auprès desquelles les spécialistes du service pénitentiaire sont détachés. Ce document est fondé sur la note d'orientation établie pour la composante de la police des Nations Unies de la mission considérée. Toute la correspondance avec les États Membres concernant le recrutement de ces fonctionnaires passe par le CLJAU mais c'est la Division de la police du DOMP qui se charge des formalités administratives relatives au déploiement des fonctionnaires détachés.

[11] Le Réseau de connaissances relatives à l'état de droit est un réseau électronique administré par le CLJAU qui a principalement pour membres le personnel des composantes état de droit des opérations de maintien de la paix.

[12] Les dossiers des candidat(e)s inscrit(e)s au registre sont consignés dans Nucleus, base de données électronique contrôlée par le PMSS à laquelle les missions peuvent accéder.

iii) Programme des Volontaires des Nations Unies

On recourt au Programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) pour recruter des spécialistes dont le rôle n'est pas spécifique au système pénitentiaire, notamment pour remplir des fonctions dans l'administration, les ressources humaines, le service budgétaire, les soins médicaux, la logistique et l'ingénierie. Les Nations Unies procèdent ainsi à un recrutement ciblé de spécialistes de manière efficace par rapport au coût. Les définitions d'emploi sont élaborées soit par le CLJAU soit par le personnel de la mission et elles sont communiquées au coordonnateur du Programme des VNU de la mission qui les transmet au siège des VNU à Bonn. Le siège des VNU fournit à la mission le curriculum vitae de candidat(e)s idoines lorsque le programme en a dans ses fichiers ou, en l'absence de candidat(e)s possédant les qualités requises, émet un avis de vacance de poste et transmet les demandes qui lui sont adressées à la mission pour que celle-ci procède à la sélection. L'examen des demandes et la sélection des candidat(e)s peuvent également être confiés au CLJAU.

b) Préparation avant le déploiement

Il est important, afin d'éviter les malentendus, que tous les candidats et candidates éventuels soient pleinement informés de leur rôle et de leurs attributions futurs, de ce qui sera attendu d'eux, des conditions de leur emploi et de la situation sur le terrain. Le CLJAU a élaboré un dossier documentaire adapté à chaque mission à l'intention des experts pénitentiaires. Le Volume 1 contient des documents concernant spécifiquement la mission et le pays, qui sont disponibles en phase de prédéploiement. Le Volume 2, contenant les directives politiques, les pratiques optimales et des matériels de formation et les Volumes 3 et 4, contenant des documents généraux sur l'état de droit, sont disponibles dans chaque mission. On trouvera sur le site web du DOMP des références sur le pays hôte, la mission des Nations Unies et les problèmes et difficultés à résoudre, ainsi que les rapports du Secrétaire général et les résolutions du Conseil de sécurité. Les sites web qui suivent contiennent également des renseignements utiles :

- http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp, Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies;
- http://www.ohchr.org, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Normes des Nations Unies relatives au système pénitentiaire, en particulier le *Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire*, publication nº11, disponible à http://www.ohchr.org/french/about/publications/training.htm;
- http://www.icpa.ca, International Corrections and Prisons Association, *Directives d'ordre pratique quant à la mise en place de services correctionnels au sein des opérations pour la paix des Nations Unies;*
- http://prisonstudies.org, Centre international d'études pénitentiaires, *Guidance Notes on Prison Reform [Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire]* et *World Prison Brief [Fiches sur les prisons du monde];*
- http://www.penalreform.org/francais/Pratique.rtf, Penal Reform International, *Du bon usage des règles pénitentiaires internationales;*
- https://hrw.org/french/, Human Rights Watch;

- http://www.amnesty.org/, Amnesty International;
- http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=2, International Crisis Group.

c) Soutien consultatif permanent du siège

i) Groupe consultatif en matière pénale et judiciaire

Le Groupe consultatif en matière pénale et judiciaire (CLJAU) est doté d'un effectif de cinq personnes dont deux experts pénitentiaires. Ces derniers sont chargés principalement : de formuler les stratégies et les politiques relatives aux activités des missions sur le terrain concernant le système pénitentiaire, de fournir des orientations et des conseils techniques et opérationnels, de planifier les futures composantes pénitentiaires des opérations de maintien de la paix, de surveiller et d'analyser la situation et les activités de maintien de la paix relatives au système pénitentiaire, d'aider les États Membres à renforcer leur capacité à fournir des spécialistes des questions pénitentiaires en vue de leur affectation aux missions, et de superviser l'élaboration de directives et de matériels divers. Dans la pratique, du fait de ses petites dimensions, le CLJAU limite ses activités consultatives d'appui aux missions à des contributions aux processus de planification, à la communication de bonnes pratiques et d'expériences provenant d'autres missions et d'autres contextes, à la fourniture de conseils techniques sur les grandes questions à résoudre, à la diffusion de matériels pertinents et à un appui en matière de recrutement. Il est également prévu qu'il procèdera à des examens et à des évaluations des programmes des missions.

Les demandes d'instructions et d'aide et les autres communications entre le siège et les entités de terrain doivent être acheminées par la voie hiérarchique établie au sein de la mission. La fourniture de rapports hebdomadaires aux dirigeants des missions et au CLJAU permet au siège du DOMP de disposer en tous temps d'un large aperçu des principaux programmes et activités de chaque mission. Elle permet de mieux appréhender les grandes questions à résoudre et, en conséquence, d'en tenir compte dans les politiques et les matériels d'orientation. Elle permet également de fournir des informations actuelles utiles lors des réunions des responsables du siège avec les États Membres et les représentants des autorités des pays hôtes, ainsi que de diffuser des matériels pertinents aux diverses missions.

ii) Réseau de connaissances relatives à l'état de droit

Le CLJAU gère ce réseau internet qui réunit des praticiens des questions relatives à l'état de droit (affectés aux opérations de maintien de la paix) ainsi que d'autres fonctionnaires du système des Nations Unies. Le réseau a pour but de permettre au personnel de terrain de partager les pratiques optimales et les informations ayant trait aux programmes et activités des opérations de maintien de la paix concernant l'état de droit. L'adhésion au réseau est volontaire et les praticiens pénitentiaires affectés aux missions peuvent s'y joindre sur simple demande envoyée au facilitateur à dpko-ruleoflawnetwork@un.org, qui leur communiquera les renseignements nécessaires pour y adhérer. Le réseau contient une base de données et des liens vers de nombreuses

ressources disponibles sur l'internet; il permet aussi aux membres de poser des questions, d'échanger des documents, de partager les expériences, les pratiques et les leçons à retenir, et d'accéder à des ressources à source ouverte ainsi qu'à une vaste base de données documentaire.

d) Appui linguistique

Un point auquel il convient de prêter attention est celui de la disponibilité de traducteurs et d'interprètes en nombre suffisant. Le personnel linguistique doit figurer sur la liste de la dotation en personnel approuvée dès l'établissement de celle-ci, de manière à ce que le personnel pénitentiaire dispose d'interprètes et de traducteurs internationaux en sus des assistants linguistiques appartenant au personnel national. Ceci est d'une importante toute particulière pour la gestion du personnel et des détenus qui ne parlent pas les langues pratiquées par les experts pénitentiaires de la mission, le recrutement de personnel national, la traduction des procédures opérationnelles permanentes, la traduction des matériels de formation et l'interprétation lors de l'instruction et des cours de formation dispensés au personnel national. Le *Concise Guide for Working with Translators and Interpreters in Australia [Guide concis du travail avec les traducteurs et interprètes en Australie]*, accessible à www.naati.com.au/publications.htm, contient des conseils utiles en la matière. On trouvera également de brèves considérations pratiques à ce sujet à l'annexe 4.

Section IV APPUI AUX SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES NATIONAUX

Approche générale

La directive de politique du DOMP intitulée *L'appui aux systèmes pénitentiaires dans les opérations de maintien de la paix* décrit à sa section D.3 les stratégies d'exécution qui devraient guider les activités des opérations de maintien de la paix des Nations Unies visant à appuyer les systèmes pénitentiaires. Pour en faciliter la consultation, la section D.3 est reproduite ci-dessous et l'ensemble de la directive est jointe au présent guide à l'annexe 2.

> Les stratégies énoncées ci-après devraient guider l'exécution des activités d'appui aux systèmes pénitentiaires dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies :
>
> - Les activités d'appui au système pénitentiaire entreprises dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies devraient se fonder sur les dispositions de tout accord de paix ainsi que sur celles des résolutions du Conseil de sécurité. Elles devraient également être informées par les priorités du gouvernement du pays hôte pour le système pénitentiaire, des consultations et une collaboration avec un large éventail d'acteurs nationaux, de partenaires du système des Nations Unies, d'organisations internationales appuyant les systèmes pénitentiaires et les leçons tirées de telles activités entreprises dans les missions des Nations Unies en cours et passées et par divers organismes de développement.
> - Les programmes d'appui au renforcement des capacités exécutés par le DOMP se limitent aux éléments qui sont essentiels pour le maintien d'une paix et d'une sécurité durables et se concentrent sur un appui pour le renforcement à court et à moyen terme des systèmes pénitentiaires nationaux, en évitant les redondances et les chevauchements par rapport aux autres programmes et en opérant de manière à jeter des fondations efficaces pour un développement à long terme qui sera entrepris par les autorités nationales ou d'autres acteurs.
> - Le personnel pénitentiaire international chargé de faciliter et de coordonner les programmes d'appui au système pénitentiaire agit en tant que catalyseur pour renforcer le système pénitentiaire national, en assurant le respect de normes minimales sur le plan humanitaire et en matière de droits de l'homme.
> - Les cadres de la mission jouent un rôle clé en encourageant les autorités nationales à s'acquitter de leurs obligations d'allouer des financements suffisants pour subvenir aux besoins humanitaires fondamentaux des détenus et pour progresser en vue du respect des normes des droits de l'homme en vigueur et ils s'emploient

activement à mobiliser le soutien des donateurs en faveur du renforcement du système pénitentiaire.

- Le personnel devrait établir des relations précoces avec les partenaires au développement et les donateurs en recherchant activement leur participation aux processus de planification et en tant que sources de fonds afin de maximiser le potentiel d'une transition sans heurts vers le développement à long terme. Cette démarche se fonde sur le fait que la durabilité des programmes mis en œuvre au cours de la période de maintien de la paix exige généralement un soutien continu au développement eu égard à la nature à long terme de la réforme pénitentiaire et de la durée relativement brève des opérations de maintien de la paix.
- Le personnel pénitentiaire international s'emploie activement à associer à ses efforts le système des Nations Unies, notamment le PNUD, le HCDH, l'ONUDC, l'UNICEF, UNIFEM, les États Membres en vertu d'arrangements bilatéraux avec le pays hôte, les organisations internationales, telles que Penal Reform International et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et les organisations nationales non gouvernementales. Les mandats de ces organismes et de ces donateurs leur permettent d'intervenir dans les situations de post-conflit dans des conditions dépassant les limites auxquelles est assujetti le DOMP.

Les stratégies d'exécution sont conçues pour relever les défis qui se présentent en période de post-conflit dans les systèmes pénitentiaires nationaux, lesquels peuvent présenter diverses carences par rapport aux systèmes pénitentiaires capables, et notamment :

- L'absence ou l'inefficacité des cadres budgétaires, juridiques et réglementaires, notamment l'absence de structures de supervision au niveau du département ou du ministère ou d'autres structures de gouvernance;
- L'insuffisance des ressources financières tant pour les besoins d'équipement que pour les dépenses de fonctionnement;
- Le manque de personnel bien formé et doté de l'équipement approprié;
- Une infrastructure physique non fonctionnelle, détruite ou fortement dégradée

Les stratégies d'exécution définissent également, sur la base d'une évaluation de l'environnement opérationnel, des démarches visant :

- À mobiliser des ressources en espèces ou en nature pour appuyer l'exécution du mandat;
- À identifier et à associer des partenaires appropriés et à établir des relations de coopération avec un large éventail d'entités extérieures;
- À assurer une cohésion rapide au sein de la composante pénitentiaire de l'opération de maintien de la paix entre les membres du personnel pénitentiaire international de diverses juridictions;

- À établir des arrangements et des relations de travail efficaces et intégrés avec les autres composantes de la mission, en particulier la Police des Nations Unies, les composantes judiciaire et juridique et la composante Droits de l'homme

Les stratégies d'exécution des activités d'appui au système pénitentiaire s'inscrivent dans le cadre du plan d'exécution du mandat global de la mission des Nations Unies. En particulier, les membres du personnel pénitentiaire international informent les responsables de la mission et leurs collègues des questions critiques concernant le système pénitentiaire et de leur incidence sur le plan d'exécution du mandat, les activités de la mission et les relations de la mission au plan politique avec le gouvernement national, les acteurs nationaux, les organisations nationales, les donateurs, les organisations non gouvernementales, les organisations régionales, les diverses organisations internationales et les États Membres.

On distingue grosso modo deux types de stratégies. Lorsque le système pénitentiaire est fonctionnel et n'exige qu'un renforcement, la composante pénitentiaire intervient en tant que conseiller stratégique auprès du gouvernement national auquel elle apporte des orientations et un appui techniques, pour renforcer le système sur certains grands points. Lorsque le système pénitentiaire s'est effondré ou présente de grandes faiblesses, la composante pénitentiaire adopte généralement une approche double alliant un appui consultatif stratégique et un soutien technique direct. Ceci comporte généralement une collaboration avec les autorités nationales pour satisfaire immédiatement aux besoins des prévenus en matière d'hébergement, de sécurité et à leurs besoins humanitaires et pour assurer le respect de leurs droits de l'homme fondamentaux, ainsi que pour répondre aux besoins de base du personnel, par exemple le paiement des salaires, tout en commençant à élaborer les programmes de renforcement des capacités. Ces activités sont menées conjointement avec les autorités nationales et les autres acteurs nationaux, la police nationale et internationale, les partenaires de l'appareil judiciaire et du système juridique, les principaux donateurs et la composante Droits de l'homme; elles s'accompagnent d'efforts visant à y associer les partenaires au développement.

Analyse de la situation

a) Évaluation détaillée

Il est d'une importance cruciale pour l'analyse de la situation d'établir de façon détaillée la situation de référence du système pénitentiaire quelle qu'elle soit. On fera fond, pour le recueil des informations opérationnelles et les analyses de situation, sur les données déjà disponibles, notamment celles qui ont été obtenues lors de l'évaluation préalable en phase de prédéploiement ou celles qui proviennent d'autres organismes ou de donateurs[13]. Ceci devrait permettre de brosser un tableau détaillé du contexte général dans lequel se situe le système pénitentiaire considéré dans son état antérieur ou actuel. Disposant de ces informations de base, la composante pénitentiaire doit tout d'abord entreprendre une analyse systématique des besoins et exigences relatifs au système pénitentiaire. En se fondant sur les données recueillies, les responsables de la

[13] Le rapport d'évaluation préalable est disponible auprès du CLJAU et il est inclus dans le dossier documentaire de prédéploiement.

mission pourront procéder à une planification détaillée, à des évaluations des besoins et à des analyses d'écarts en vue du rétablissement du service pénitentiaire.

Il conviendra dans cette planification de tenir compte de la situation budgétaire future du pays hôte. Dans les cas où un plan national ou une stratégie nationale de développement ont été élaborés, l'évaluation du système pénitentiaire devra être menée dans le contexte de ce cadre national de planification. De tels plans ont été formulés en Afghanistan et en Haïti[14] et ils décrivent les priorités et les approches du développement général du pays. Il est essentiel que l'évaluation soit menée avec le personnel national car celui-ci possède des connaissances détaillées et historiques du système pénitentiaire et est à même de situer les pratiques dans leur contexte culturel et politique. Le processus d'évaluation offre également l'occasion au personnel national de développer ses connaissances et au personnel de la mission de mieux apprécier les compétences du personnel pénitentiaire national en matière d'évaluation.

On utilisera pour l'évaluation du système pénitentiaire la *Liste de contrôle du DOMP* (annexe 3) ainsi que d'autres instruments des Nations Unies conçus à cette fin, notamment ceux qui ont été élaborés par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), qui sont accessibles respectivement à http://www.unodc.org/unodc/criminal_justice.html et à http://www.ohchr.org/french/about/publications

Avant de procéder aux évaluations, quelles qu'elles soient, il est utile de se procurer : les organigrammes de l'administration gouvernementale et du service pénitentiaire; les noms des principaux responsables gouvernementaux, y inclus ceux des responsables des ministères de l'opposition; les rapports d'évaluation préalable de la police et de l'appareil judiciaire ainsi que ceux d'évaluation plus récentes et les propositions de planification; les textes législatifs pertinents; les textes des politiques et procédures pénitentiaires actuelles et antérieures; des données sur le système, telles que les plans des établissements, les statistiques sur la population carcérale, les tableaux d'effectifs et les profils du personnel (désagrégés par sexe et âge), des données sur l'incidence des maladies mentales et infectieuses, des données sur les questions de sécurité y inclus les évasions et la violence dans les prisons, les informations sur le budget du système pénitentiaire, les plans actuels et les propositions; et tout plan national sur le système pénitentiaire ou se répercutant sur celui-ci, notamment les mesures d'amnistie ou autres mécanismes de mise en liberté. Beaucoup de ces données risquent de ne pas exister ou de ne pas être disponibles.

À son arrivée dans le pays et avant d'entreprendre son évaluation détaillée, le personnel pénitentiaire veillera à prendre contact avec les responsables des équipes de pays des Nations Unies et tout particulièrement avec le PNUD. On trouvera de plus amples informations sur l'importance de la prise de contact avec l'équipe de pays à la section VI, 3).

Les entités suivantes peuvent disposer d'informations pertinentes :

- Les organismes du système des Nations Unies et en particulier, le HCDH, l'ONUCD, le PNUD, l'UNICEF, UNIFEM;
- Les composantes de la mission :

[14] Voir http:/haitcci.undg.org

  - Droits de l'homme;
  - Affaires politiques;
  - Affaires civiles;
  - Police des Nations Unies;
  - Égalité des sexes;
  - Protection de l'enfance;
  - Conseiller militaire;
  - VIH/sida;
- Les divers ministères/services gouvernementaux :
  - Trésor et finances;
  - Tribunaux nationaux, y inclus les fonctionnaires de la justice, procureurs et avocats;
  - Police;
  - Affaires féminines;
  - Justice pour mineurs;
- Le service pénitentiaire :
  - Ministre et personnel;
  - Chef de l'administration pénitentiaire;
  - Chefs des établissements pénitentiaires;
  - Personnel de l'administration centrale;
  - Personnel pénitentiaire de tous niveaux, surveillance, administration, santé, finances, etc.;
- Les détenus;
- Les organisations intergouvernementales et les ONG, notamment :
  - Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Médecins sans Frontières (MSF) et autres prestataires de services de santé;
  - Les ONG internationales telles que Amnesty International, Human Rights Watch, Penal Reform International (PRI), Prison Fellowship;
  - Les ONG nationales et locales actives auprès du système pénitentiaire, en particulier les organisations de défense des droits de l'homme, les groupements confessionnels, les organisations d'appui aux femmes et aux jeunes.

Une base de données détaillée devrait être largement mise à la disposition des experts pénitentiaires des missions. Elle devrait comprendre des informations sur l'infrastructure préexistante (notamment les bâtiments, l'équipement de sécurité, les communications et les transports), le personnel pénitentiaire (profils), la population carcérale, la législation, les politiques et procédures, les mécanismes de responsabilité redditionnelle, les détails budgétaires et les pratiques concernant le personnel, l'administration et les finances. La corruption est un phénomène qui se manifeste avec une certaine fréquence dans les services gouvernementaux. Il convient de repérer l'existence et les modalités des pratiques constitutives de corruption et de les surveiller, en raison de l'impact qu'elles peuvent avoir sur l'intégrité du fonctionnement du système pénitentiaire et des programmes d'appui.

Pour assurer la cohérence avec les programmes d'appui à la police et au système judiciaire, les composantes chargées de ces programmes devront être associées à l'évaluation, soit qu'elles y participent, soit qu'elles prennent part au processus d'examen faisant suite aux recherches sur le terrain. Lorsque des donateurs bilatéraux apportent leur soutien au système pénitentiaire, il conviendra de prendre contact avec

eux pendant le processus d'évaluation et d'examiner avec eux les initiatives envisagées. Il conviendra également d'examiner les informations issues des évaluations avec le ministère et le personnel concernés, les hauts responsables du système pénitentiaire, d'autres membres du personnel national, les responsables de la mission, les partenaires du système des Nations Unies, les donateurs, les principaux groupes de la société civile et toutes les autres entités importantes. On définira ensuite les priorités et, sur la base des constats de l'évaluation, on établira un plan de travail détaillé.

Élaboration d'un plan stratégique

Comme il a été noté ci-dessus à la section IV 2) a) (Analyse de la situation/Évaluation détaillée) du présent guide, il faut, lors de l'élaboration d'un plan stratégique pour le système pénitentiaire, tenir compte de divers cadres, plans et éléments d'information et notamment : de tout plan général de développement national, lorsqu'il en existe un, adopté par le gouvernement, des données des évaluations antérieures (y inclus des évaluations, documents de planification et programmes et propositions des donateurs concernant la police et le système judiciaire), de la législation, des politiques et procédures actuelles, des informations statistiques disponibles au sein du système et des informations provenant d'organismes extérieurs. Il conviendra, dans le processus de planification stratégique, de prendre en considération la situation budgétaire prévue du système pénitentiaire et de concevoir des stratégies aptes à assurer la durabilité des programmes et des initiatives.

Pour bien faire, le groupe chargé de la planification devra être dirigé par un représentant du ministère du pays hôte chargé du service pénitentiaire et réunir un large éventail de membres : cadres du service et des établissements pénitentiaires, personnel pénitentiaire, membres de la police, fonctionnaires de la justice et de la justice pour mineurs, représentants d'ONG internationales, des principaux donateurs et des partenaires au développement du système des Nations Unies, ainsi que des représentants de groupes de la société civile et notamment d'associations de défense des droits de l'homme, de groupes d'intersession juridique, de groupements féminins, et d'organisation confessionnelles, en sus du personnel de la composante pénitentiaire de la mission.

Il peut advenir que les circonstances ne se prêtent pas à ce que soit mis en œuvre un processus formel de planification à long terme ou à ce que le processus soit mené par les homologues nationaux. Dans ce cas, la composante pénitentiaire devra adopter d'autres stratégies pour associer les homologues nationaux au processus et pour suivre leurs directives en ce qui concerne les souhaits des autorités nationales relatifs à l'élaboration du programme de renforcement du système pénitentiaire. Même si le processus de planification stratégique n'est pas dirigé par les responsables nationaux, il conviendra qu'une petite équipe formée de membres du système pénitentiaire national, dont des membres du ministère, y soit associée activement. Cela répond au besoin critique de perspectives nationales et d'apport d'informations de source nationale et permet de renforcer les capacités de planification stratégique du personnel national de par la participation de celui-ci au processus. Ce dernier point est peut-être aussi important pour le développement durable à long terme du système pénitentiaire que le contenu des plans stratégiques quels qu'ils soient. Les experts pénitentiaires de la mission ont généralement pour rôle la facilitation du processus, l'appui administratif et la recherche, et l'apport de connaissances spécialisées.

La diversité du groupe chargé du processus de planification découle du fait que le système pénitentiaire s'inscrit dans le cadre de la collectivité et qu'il doit sa légitimité, en partie, à l'implication active de la collectivité. Elle répond également à la nécessité de la mise en place de larges stratégies et de réseaux sectoriels et de l'association de toutes les parties prenantes. En outre, on reconnaît par cette diversité la nature généralement transitoire et parfois instable du gouvernement dans les situations de maintien de la paix; on reconnaît également les avantages à long terme pour le pays hôte d'un large soutien de la collectivité en faveur du système pénitentiaire et d'un rôle actif de la collectivité dans ce système. Il est particulièrement important que les femmes et les jeunes soient représentés dans ce groupe pour assurer la prise en compte des problèmes et des points de vue des femmes et des questions intéressant la justice pour les mineurs ainsi que pour veiller à ce que les femmes et les jeunes ne soient ni marginalisés ni victimes de discrimination dans le processus de planification ou du fait des résultats du processus.

Il pourra être judicieux, en tant que point de départ et approche stratégique de l'évaluation d'un système ou d'un établissement pénitentiaire, de faciliter l'examen de l'application actuelle des normes internationales des droits de l'homme pour déterminer dans quelle mesure le système ou l'établissement respectent ces normes. Ce travail effectué avec les autorités nationales contribue à l'élaboration de plans concrets pour combler les écarts identifiés. On trouvera des informations utiles sur la planification stratégique appliquée aux systèmes pénitentiaires :

- À l'annexe 5, *Tableaux de planification stratégique,* due au Centre international d'études pénitentiaires de Kings College de Londres;
- Dans le *Correctional Facilities Needs Assessment and Master Planning Manual [Manuel de l'évaluation des besoins et de l'établissement de plans directeurs pour les établissements correctionnels],* accessible à http://ispac-italy.org/pubs/PlanningManual-Final.pdf;
- À l'annexe 6, *Notions élémentaires de planification stratégique applicables aux systèmes pénitentiaires*

Programmes de conseils et de mentorat

Les programmes de conseils et de mentorat ont pour objectifs de fournir des informations suffisantes au personnel national pour lui permettre, avec l'appui de l'opération de maintien de la paix et d'autres acteurs, d'établir un système pénitentiaire viable, sûr, sans dangers et humain. Dans ce sens, le renforcement des capacités est un processus plus qu'un objectif, le but visé étant la durabilité.

Il est essentiel que les membres du personnel pénitentiaire comprennent bien les normes des Nations Unies ayant trait aux systèmes pénitentiaires. Ceci leur permet de fonder leurs conseils pratiques et leurs activités de mentors sur des principes partagés par leur pays d'origine et par le pays hôte, ce qui évite qu'ils donnent l'impression d'imposer le point de vue de leur propre pays.

Le respect du principe de l'appropriation nationale est un facteur clé de succès, mais il est extraordinairement difficile d'obtenir une implication cohérente de la part du personnel du système pénitentiaire national à tous les niveaux du système. Le renforcement des capacités est une entreprise de longue haleine, qui dépend de la

présence de relations constructives et qui ne produit pas des résultats immédiats. Les conseillers se garderont donc de surestimer ce qu'il est possible d'accomplir dans les limites du temps dont ils disposent. Par ailleurs, ils peuvent être tentés de faire le travail eux-mêmes sous l'effet de pressions visant à ce que les choses soient « vite faites et bien faites ». Les conseillers doivent peser les avantages que peut apporter à la mission la prompte réalisation des tâches par rapport au coût de retards dans l'acquisition des connaissances pour les homologues.

a) Conseils

L'appui sous forme de conseils est axé principalement sur les processus et les informations nécessaires à l'élaboration d'un système pénitentiaire viable. Ces processus, qui ont des dimensions politiques ainsi que techniques, comprennent notamment les deux séries de questions suivantes (sans que cette énumération soit limitative) :

Les questions opérationnelles immédiates, telles que :

- Le rétablissement rapide des établissements pénitentiaires;
- La satisfaction des besoins de base des détenus : alimentation, eau, sanitaire, soins de santé, sécurité;
- L'application des normes internationales des droits de l'homme;
- La réfection et le développement de l'infrastructure pénitentiaire;
- L'élaboration des politiques, procédures et systèmes opérationnels;
- Le recrutement (avec filtrage) et la formation;
- L'établissement de liens critiques avec les autres éléments du système de justice pénale.

Les questions relatives à l'élaboration d'une stratégie de développement à long terme, telles que :

- L'évaluation du système pénitentiaire;
- Les processus de planification stratégique et opérationnelle, notamment l'élaboration d'un plan stratégique national pour le système pénitentiaire;
- L'examen de la législation et la formulation de législation nouvelle;
- Les programmes de durabilité alimentaire;
- L'obtention/le renforcement de l'appui des collectivités en faveur du système pénitentiaire;
- L'établissement de relations avec le système de justice pénale et les autres services gouvernementaux;
- L'implication des partenaires au développement et la mobilisation de ressources auprès des donateurs;
- La prise en compte des grandes questions s'inscrivant dans le long terme, telles que la réfection des locaux, les questions de sécurité, la planification des

mesures d'urgence, la satisfaction des besoins de base des détenus (alimentation, eau, assainissement, sanitaire, soins médicaux), le respect des normes internationales, et les questions intéressant l'ensemble du système de justice pénale, notamment le surpeuplement carcéral et la durée excessive de détention des prévenus;

- L'élaboration d'une politique et d'une stratégie pour les questions de responsabilité et d'obligations redditionnelles et de mécanismes de supervision;
- Les alternatives à l'incarcération.

Il existe un modèle de code pour la gestion pénitentiaire (la «Loi transitoire sur la détention »), élaboré conjointement par le HCDH, la National University of Ireland et l'Institute of Peace des États-Unis, qui constitue un ouvrage de référence complet pour l'élaboration de la législation pénitentiaire. Cet instrument modèle se prête à de multiples applications; sa version annotée peut être d'une utilité particulière et servir de guide détaillé pour la réforme de la législation pénitentiaire nationale, étant donné qu'elle contient pour chaque sujet les références aux normes internationales en vigueur. Le texte est accessible à http://www.nuigalway.ie/human_rights/ et à www.usip.org.

On trouvera des conseils pratiques concernant les questions de fond dans la section VII, Question pénitentiaires organiques, du présent guide. Des informations et des instruments utiles pour l'élaboration d'un cadre de politique général ont également été produits par le Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR and CJP); la publication du centre intitulée *International Prison Policy Development Instrument [Instrument international d'élaboration d'une politique des prisons]* (2001) est accessible à http://www.icclr.law.ubc.ca. Le *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment [Guide des principes fondamentaux et des pratiques prometteuses des alternatives à l'incarcération]* de l'UNODC est en voie d'achèvement et sera disponible au début 2006 sur le site web de l'UNODC.

La composante pénitentiaire de la mission fournit également des avis et conseils aux responsables de la mission et aux composantes et collègues intervenant dans les domaines de la police, du système judiciaire, de l'égalité des sexes, de la protection l'enfance et des droits de l'homme, sur les incidences des questions pénitentiaires sur le plan stratégique et les activités de la mission. Elle peut aussi conseiller les donateurs, les organisations non gouvernementales et diverses organisations régionales et internationales.

b) Mentorat

Le mentorat est un processus d'encadrement par lequel sont fournies des orientations sur toute une gamme de sujets techniques au stade de l'application pratique des aptitudes et connaissances nouvellement acquises. Dans le contexte de l'appui aux systèmes pénitentiaires, il consiste essentiellement en une formation en cours d'emploi qui fait suite aux programmes d'enseignement structurés. Le mentorat comprend également l'évaluation du transfert des aptitudes et connaissances. C'est une approche systématique qui se concentre sur les questions opérationnelles intéressant les établissements abordées dans les programmes de formation ainsi que sur les problèmes opérationnels du moment. Le mentorat comprend aussi la fourniture de conseils. Ce processus assure un niveau élevé de responsabilité redditionnelle tant

pour le personnel de la mission que pour le personnel national, du fait de l'obligation de tenir des registres détaillés. Les mentors peuvent être co-affectés avec les homologues nationaux ou rester simplement en contact fréquent avec le personnel national. Dans l'un ou l'autre cas, l'efficacité du processus exige l'établissement de relations fondées sur la confiance et le respect mutuels. On trouvera à l'annexe 7 des modèles détaillés d'activités de mentorat.

c) Conditions de l'efficacité des conseils et du mentorat

L'efficacité des conseils et du mentorat exige :

- Un niveau élevé d'intégrité personnelle et de respect et l'application d'une démarche impartiale;
- De solides aptitudes à la communication et aux relations interpersonnelles, ainsi que du tact et une appréciation des défis auxquels fait face le personnel national;
- Une attitude coopérative et cohérente et des interactions régulières avec les membres clés du personnel;
- La capacité d'adaptation à l'environnement local;
- Des compétences professionnelles et des connaissances du sujet;
- Une bonne connaissance et une bonne compréhension de l'histoire et des traditions du pays hôte;
- Une bonne connaissance et une bonne compréhension du système pénitentiaire national (avant le conflit et dans son état actuel), des politiques pénitentiaires, des pratiques, procédures et systèmes des établissements et des relations avec les autres services, pour faire fond sur l'existant et le passé;
- Une appréciation de la gestion du système pénitentiaire telle que la conçoit le personnel national et des relations institutionnelles avec les autres services gouvernementaux, notamment ceux du secteur de la sécurité;
- Une bonne compréhension des systèmes de justice traditionnelle et de justice institutionnelle et du cadre législatif;
- Une compréhension claire du mandat de la mission, du programme d'appui au système pénitentiaire et des attributions des membres de la composante pénitentiaire;
- Une bonne compréhension des rapports de forces en présence dans le système pénitentiaire;
- L'identification des champions de la réforme;
- L'instauration de processus participatifs efficaces associant les principales parties prenantes;
- La bonne gestion des attentes.

On se rappellera également qu'outre les conditions ci-dessus, la crédibilité des conseils s'accroît par :

- L'adoption d'une approche qui respecte les connaissances et les capacités des homologues nationaux et qui en tire parti;
- La prise en considération des coutumes et traditions et des réalités et contraintes économiques, sociales et politiques dans le contexte desquelles le système pénitentiaire opère, notamment de la situation financière, de la législation et des politiques;
- L'identification de plusieurs options stratégiques pour traiter d'une question donnée, des dilemmes et des conséquences qui en découlent;
- L'identification d'approches pragmatiques et novatrices de l'application des normes et conventions internationales.

Programmes de formation

Dans les situations de maintien de la paix, en général, les systèmes pénitentiaires sont mal dotés en ressources et leur personnel n'a qu'une formation minime et est mal rémunéré par rapport à celui des forces de police et des autres services en uniforme. Les détenus proviennent de l'ensemble de la collectivité et, s'ils sont pour la plupart pauvres et sans ressources substantielles, un nombre croissant d'entre eux appartient à des syndicats du crime et ont accès à des ressources significatives, financières et autres. Beaucoup ont pris part pendant de longues années à des hostilités au cours de conflits prolongés et certains ont été enfants soldats. Ces facteurs se combinent pour créer une population carcérale de plus en plus complexe et de plus en plus difficile à gérer dans des conditions particulièrement difficiles elles aussi. Il est donc essentiel de dispenser au personnel national une formation solide pour lui permettre de développer ses capacités à relever les défis auxquels il est appelé à faire face.

Il convient d'adopter une approche stratégique de la formation et d'envisager les besoins à long terme du personnel pénitentiaire en matière d'aptitudes, de connaissances et de compétences. La formation et le développement du personnel doivent faire partie intégrante du processus de gestion et l'apprentissage doit être une activité permanente. La formation doit être conçue spécifiquement pour répondre aux besoins identifiés et axés sur les prestations requises et les programmes de formation doivent être planifiés et exécutés par des formateurs compétents, de manière efficace par rapport au coût.

Les programmes de formation mis en œuvre dans le cadre de l'appui aux systèmes pénitentiaires doivent comporter deux volets. Le premier volet est celui de la conception et de l'exécution de programmes qui renforcent la capacité du personnel national à s'acquitter de ses attributions et de ses responsabilité; le second volet est celui du développement de la capacité nationale de formation, qui a pour objet la mise en place d'une équipe nationale de formateurs et de responsables du développement du personnel. Ce second volet constitue peut-être l'apport le plus important que les activités de formation de la mission puissent léguer au pays hôte. On se rappellera par ailleurs que l'apport de connaissances est important mais que ce sont les aptitudes à intégrer et à appliquer ces connaissances qui sont les facteurs dont dépend au premier chef le développement durable du système pénitentiaire.

Lors de l'élaboration de la stratégie de formation, les composantes pénitentiaires veilleront à y incorporer des processus qui favorisent et appuient :

- L'engagement gouvernemental à fournir des ressources de formation sur une base permanente, notamment des ressources financières et humaines, et
- La stabilité du personnel, qui doit rester en poste suffisamment longtemps pour que l'apprentissage s'intègre dans le contexte global des processus de travail.

a) Élaboration d'un cadre de formation national

L'élaboration du cadre de formation comporte les étapes suivantes (sans s'y limiter) :

- Analyse des besoins de formation;
- Élaboration des cursus et du contenu des programmes sur la base de l'analyse des besoins de formation;
- Élaboration d'un cadre d'évaluation pour mesurer les résultats de l'apprentissage;
- Élaboration de directives de politique concernant la fourniture de la formation, notamment le recrutement, la formation de cadres intermédiaires et supérieurs, la formation de spécialistes et les activités de formation parrainées par les donateurs, tant dans le pays qu'à l'étranger.

Il est souhaitable d'établir un comité des politiques de formation, ou un organe analogue, composé de responsables et de membres du personnel du système pénitentiaire national et/ou de formateurs nationaux, ainsi que d'un nombre minimum de membres du personnel de formation de la mission.

b) Analyse des besoins de formation

L'élaboration du cadre de formation commence par l'analyse des besoins de formation[15]. Compte tenu des circonstances du déploiement de la mission et des exigences immédiates de la situation, il pourra s'agir dans un premier temps d'une analyse très rudimentaire, auquel cas on procèdera à une analyse plus complète à une date ultérieure. L'analyse des besoins de formation doit porter sur l'identification et la résolution des problèmes de performance. Le processus consiste en partie à identifier les manques en matière de connaissances et de compétences et à déterminer si la formation est la solution appropriée pour combler ces manques. C'est là un point essentiel, car l'exécution d'une activité de formation pour s'attaquer à des problèmes que la formation est inapte à résoudre constitue un gaspillage de ressources et porte atteinte à la crédibilité et à l'intégrité de l'ensemble du programme de formation. Il est important de noter que dans l'analyse des besoins de formation, le « besoin » se définit comme l'écart entre la situation présente et la situation telle qu'elle doit être. L'apprentissage nécessaire, à savoir les aptitudes et connaissances à acquérir, les compétences requises et le changement d'attitude souhaité, doit être précisé clairement.

[15] *Conducting a Training Needs Assessment [Conduite d'une analyse des besoins de formation]*, Jeannette Swist, 2001. On trouvera l'explication de ce processus à http://www.amxi.com/amx_mi30.htm

L'analyse des besoins de formation a pour but :

- De déterminer la formation pertinente compte tenu des emplois du personnel pénitentiaire;
- De déterminer les activités de formation qui amélioreront les prestations;
- De déterminer si la formation fera une différence;
- De distinguer les besoins de formation des problèmes organisationnels;
- De relier l'amélioration des prestations du personnel aux objectifs de l'organisation;
- De déterminer quelles sont éventuellement les activités de formation qui ont été menées précédemment, quand elles l'ont été et qui en étaient les destinataires.

L'analyse des besoins de formation peut être effectuée au moyen d'un questionnaire écrit que remplissent les membres du personnel. Ce sondage peut être complété par des entrevues individuelles ou par des réunions de groupes de convergence. Le personnel pénitentiaire national doit être associé à l'élaboration des questionnaires ainsi qu'à la conduite de l'analyse. On trouvera un modèle de questionnaire d'analyse des besoins de formation à l'annexe 8.

c) Mise en œuvre du programme de formation

La mise en œuvre d'activités de formation lorsque les ressources sont limitées et que les effectifs nationaux sont trop peu nombreux pour autoriser une libération prolongée du service pour y assister exige que les formateurs fassent preuve d'ingéniosité et innovent pour relever les multiples défis de la situation. Dans les cas où le système pénitentiaire s'est effondré, on élabore généralement une série de programmes fondamentaux de courte durée sur la sécurité et la gestion des détenus, sur la base d'analyses des besoins de formation rudimentaires. Ces programmes sont exécutés lors des premières phases de la mission avant que soit formulé un cadre de politiques et de formation plus détaillé. Ils autorisent la création d'un corpus de connaissances commun et d'une compréhension partagée entre les membres du personnel national ainsi qu'entre ce personnel et les experts pénitentiaires de la mission. Ils permettent aussi aux experts pénitentiaires d'identifier et de mieux appréhender les attitudes, connaissances et approches du personnel national en matière d'incarcération et d'établir un cadre commun qui façonne leurs relations de travail avec ce personnel.

Du point de vue du renforcement des capacités, il est préférable d'accorder la priorité à la formation des cadres de manière à ce que les spécialistes pénitentiaires nationaux puissent contribuer dans un deuxième temps au processus global de développement. Il peut y avoir toutefois des raisons qui justifient l'adoption d'une approche inverse qui commence par la formation du personnel subalterne. Le choix sur ce point doit être fait en tenant compte de la situation et être issu d'une décision conjointe des hauts responsables du service pénitentiaire national et de la composante pénitentiaire de la mission. Si l'on décide de procéder du bas vers le haut, on pourra faciliter l'accès du personnel national à la formation en élaborant des modules de courte durée pouvant être présentés sur place dans les établissements pénitentiaires et, pour permettre au personnel d'assister à la présentation de ces modules, isoler certains quartiers de

l'établissement pendant un temps limité ou demander l'appui de la police pour assurer la sécurité extérieure ce qui réduit le nombre d'agents de surveillance nécessaires.

d) Élaboration du curriculum et structure du programme

La pratique optimale actuelle, on s'accorde généralement sur ce point, est celle d'une formation axée sur les compétences et c'est donc cette approche que la composante pénitentiaire de la mission devrait retenir. Le cursus vise deux grands objectifs pédagogiques : 1) permettre un apprentissage en profondeur, et 2) faciliter l'acquisition d'aptitudes et de connaissances transférables. L'apprentissage en profondeur va au-delà de la simple mémorisation et consiste à assimiler les nouvelles connaissances de manière à pouvoir les appliquer dans des situations nouvelles[16]. Les stratégies visant à l'acquisition de connaissances transférables dans des domaines tels que la pensée indépendante et l'apprentissage, l'autogestion, la communication, le travail collectif et la gestion de l'information, ont pour objet de préparer les participants à appliquer ces connaissances hors du contexte où ils les acquièrent, dans un contexte professionnel. Dans le cas des opérations de maintien de la paix, un programme de mentorat structuré (voir la section 4 b) « Mentorat » ci-dessus) peut appuyer l'application de ces acquis au travail.

Dans le cadre de la stratégie visant à développer les capacités de formation nationales, les membres du personnel national ayant été identifié comme pouvant devenir de bons formateurs devra être associé au processus d'élaboration du cursus de formation, car ce processus est aussi important que la connaissance du contenu du programme. Cela assure également l'adaptation du curriculum à la culture. Les experts pénitentiaires de la mission ont accès à des matériels pédagogiques de multiples secteurs et, de ce fait, à une large gamme de sujets applicables à divers contextes. L'examen des programmes de formation et des plans de cours aide le personnel national à acquérir la connaissance des sujets nécessaire.

Dans l'élaboration des curriculums, il convient de tenir compte des principes suivants :

- L'élaboration des curriculums devrait être entreprise par des formateurs professionnels en conjonction avec le personnel pénitentiaire national;
- Les curriculums devraient être fondés sur les normes et règles internationales en vigueur;
- Le contenu des curriculums devrait refléter les réalités du système pénitentiaire du pays hôte;
- Les curriculums devraient être adaptés au niveau d'éducation et d'alphabétisation des apprenants;
- Les curriculums devraient être conçus en tenant compte des méthodes et techniques participatives qui seront employées au cours des activités de formation;

[16] Entwhistle, N.J. (1988*), Styles of Learning and Teaching: An Integrated Outline of Educational Psychology [Styles d'apprentissage et d'enseignement : plan intégré de psychologie pédagogique]*. David Fulton: London

- Les programmes de formation devraient être traduits dans les langues locales afin de maximiser leur efficacité;
- Il faudrait songer à la durabilité des curriculums au-delà du mandat des opérations de maintien de la paix;
- Un partenariat avec un centre de formation local tel qu'une école de police peut constituer une option valable;
- Les curriculums devraient être élaborés en sachant qu'il sera nécessaire de modifier constamment le programme de formation;
- Tout curriculum devrait comporter un ou plusieurs cours de «formation des formateurs »;
- Il conviendra de réviser périodiquement le programme de formation et de tenir compte de la rétro-information émanant du personnel national, d'autres composantes de la mission menant des activités de formation, des ONG appuyant le système pénitentiaire, des donateurs et des organisations intergouvernementales en mesure d'émettre des commentaires sur les résultats de la formation.

Des modèles de formation axée sur les compétences et des matériels pédagogiques élaborés par les composantes pénitentiaires de la MINUL et de l'ONUCI pour la formation de base des agents pénitentiaires sont disponibles sur le Réseau des connaissances relatives à l'état de droit. Les personnes n'appartenant pas au réseau peuvent se procurer ces modèles en adressant une demande au facilitateur du réseau à dpko-ruleoflawnetwork@un.org.

On trouvera également des modèles de curriculums de formation à http://ispac-italy.org/pubs/Sample_Basic_Training_Manual_for_Correctional_Workers.pdf

Pour des méthodes et des techniques de formation ciblées, on se reportera au *Guide du formateur aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire* du HCDH, disponible à http://www.ohchr.org/french/about/publications/docs/pts11-add2_fr.pdf.

Les programmes de formation reçoivent généralement un accueil plus favorable lorsqu'ils font l'objet d'améliorations constantes que lorsqu'ils consistent en de simples répétitions de programmes antérieurs. L'expérience montre toutefois qu'à leur arrivée, les nouveaux contingents d'experts pénitentiaires peuvent considérer nécessaires de procéder à une formation de répétition lorsque les normes appliquées dans le système pénitentiaire indiquent que les activités de formation passées n'ont pas abouti à une pleine intégration des principes. Mais ces démarches répétitives ont été relativement mal reçues par le personnel national, car les carences constatées au niveau des normes peuvent être dues à des facteurs autres qu'un manque d'assimilation de formations antérieures. On obtiendra vraisemblablement des réactions plus positives en présentant un matériel neuf, en ne reprenant certains modules déjà présentés qu'à la demande du personnel national, et en recourant à des stratégies alternatives pour gérer les pratiques qui ne satisfont pas aux normes. La répétition de programmes ou modules de formation est inévitable dans certains cas, mais il faut alors bien comprendre les questions de moral du personnel qui se présentent.

S'agissant de la formation à la gestion et à la supervision, il n'est pas rare que les experts pénitentiaires de la mission considèrent que le personnel national devrait justifier d'une solide expérience des prisons avant de suivre cette formation et de pouvoir

prétendre à des promotions. Cette opinion de leur part peut reposer sur leur expérience et sur la conscience des complexités des systèmes pénitentiaires autant que sur leur appréciation des compétences du personnel national. Par ailleurs, bien qu'il soit souhaitable que le personnel de niveau d'entrée et intermédiaire acquière une expérience suffisante, il faut également tenir compte de la réalité et notamment du fait que la durée de l'opération de maintien de la paix sera très vraisemblablement plus brève que celle de l'expérience souhaitable pour le personnel national. Dans ces conditions, il convient de dispenser une formation à l'administration de niveau moyen et supérieur aux membres du personnel national qui occupent des postes de ces niveaux (ainsi qu'à ceux qui sont appelés à les occuper ultérieurement) dès les toutes premières phases de l'opération de maintien de la paix.

e) Formation en cours d'emploi

Aucun programme ne peut préparer à tous les aspects de la profession et la formation en cours d'emploi est généralement un élément bénéfique pour les participants à la formation aux métiers pénitentiaires. Les cours et travaux pratiques devront donc être complétés par des appuis du personnel national de niveau supérieur et, dans les missions où un programme de mentorat est mis en œuvre, par le personnel de la mission chargé de ce programme. La formation en cours d'emploi doit être spécifique plutôt que générale. Elle offre les avantages suivants :

- Elle fournit un appui à l'application du matériel présenté en classe et permet d'assurer un suivi sur le lieu de travail;
- L'évaluation de la formation dispensée en classe peut avoir lieu en continu et une formation complémentaire peut être dispensée immédiatement en cas de besoin; (les activités formelles d'évaluation et les mesures correctives devraient être documentées en vue de l'évaluation du curriculum et de la conception de futurs programmes);
- Elle constitue une alternative lorsque les cours ne sont pas une option envisageable, par exemple parce que l'apprentissage serait moins efficace ou en raison d'un manque de locaux ou de moyens de transport;
- Elle renforce l'appropriation et la responsabilisation au niveau opérationnel.

On trouvera des modèles d'activités de mentorat à l'annexe 7.

f) Voyages d'études à l'étranger

Les cadres des établissements pénitentiaires pourront bénéficier de voyages d'études structurés et focalisés qui leur permettront de se familiariser avec d'autres systèmes pénitentiaires. Il conviendra de tenir compte des points suivants lors des préparatifs de ces visites :

- Comparabilité des systèmes pénitentiaires du pays visité;
- Compatibilité linguistique;
- Planification pour veiller à ce que les éléments de la visite soient pertinents par rapport aux attributions professionnelles des visiteurs;

- Sélection appropriée de membres du personnel pour faire en sorte que les objectifs de la visite soient immédiatement pertinents par rapport aux attributions professionnelles des visiteurs;
- Séances d'information précisant la structure et le contenu de la visite, les attentes des donateurs, celles des autorités nationales, et les rapports à fournir et autres exigences lors du retour dans le pays;
- Attentes en matière d'apprentissage, tant des enseignants que des apprenants, avec notamment l'élaboration d'un plan d'action;
- Arrangements financiers et logistiques;
- Accords permanents éventuels entre les pays concernés après le voyage d'études.

Il convient de noter que les voyages d'études non structurés et non focalisés dans des pays ou territoires où les ressources et les circonstances diffèrent par trop de celles du pays hôte, y inclus sur le plan culturel, risquent d'avoir un effet contraire au but visé. En outre, il faut tenir compte de la perte de temps de travail dans le pays au regard des avantages potentiels futurs. Pour les voyages d'études de longue durée, il faut aussi songer à l'impact sur l'établissement de l'absence d'un personnel d'encadrement connu du personnel subalterne par rapport aux avantages potentiels futurs. Si le pays envisagé pour la visite présente des différences substantielles avec le pays hôte, il convient d'encourager le donateur à revoir ses options et à examiner la possibilité de financer une formation dans le pays hôte.

g) Mécanismes d'examen et d'évaluation

La mise en œuvre d'un programme d'examen et d'évaluation multi-niveaux pour la formation du personnel pénitentiaire présente de nombreux avantages, et notamment :

- Ce programme fournit des données sur l'efficacité des activités à divers niveaux, ce qui permet de mieux cerner le problème général de l'efficacité de la formation et de prendre des mesures appropriées;
- Les données relatives à l'efficacité de la formation sont fondées sur des évaluations judicieusement conçues;
- Les développeurs de curriculums et les formateurs disposent de données portant sur des domaines spécifiques, ce qui permet de procéder à des révisions ciblées des matériels pédagogiques et des méthodes de présentation.

Les aspects de la formation susceptibles d'être évalués comprennent :

- Les méthodes pédagogiques, l'environnement d'apprentissage, le contenu des programmes, les aides pédagogiques, les locaux, les emplois du temps et la compétence des instructeurs;
- L'adaptation de la formation par rapport au public cible.

L'efficacité de la formation dispensée peut être évaluée au moyen d'examens administrés en salle de classe. Il convient également d'évaluer en continu la qualité des prestations professionnelles des participants sur le lieu de travail. La *Note d'orientation*

nº8 de la série des *Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire* intitulée *Prison staff and their training [Le personnel pénitentiaire et sa formation]* (gn8-staff-training.pdf) contient des conseils utiles concernant les évaluations et est disponible sur le site www.prisonstudies.org.

h) Développement de capacités nationales de formation

Lorsqu'elle entreprend l'élaboration d'un programme de formation pour l'appui au système pénitentiaire, la composante pénitentiaire de la mission fait souvent face au manque d'établissements de formation nationaux et de formateurs, ainsi qu'à une insuffisance de la dotation en personnel pour assurer le service 24 heures sur 24 dans les établissements pénitentiaires du pays. Dans ces circonstances, les autorités nationales peuvent hésiter à désigner du personnel national susceptible de constituer le noyau d'un groupe national chargé de la formation. La conclusion à tirer est qu'il n'y a pas de personnel national disponible pour la formation et qu'il faut entreprendre le développement de capacités nationales de formation.

En raison de l'importance des résultats de la formation pour le développement à long terme du système pénitentiaire national, le chef de la composante pénitentiaire devra aborder la question du développement des capacités nationales de formation avec le ministre et le chef du service compétents dès le début de la mission. Les dirigeants de la mission pourront également encourager les autorités nationales à accorder la priorité à cette question. Les donateurs, notamment ceux qui appuient d'autres éléments du système de justice pénale, pourront eux aussi en souligner l'importance dans leurs interactions avec les hauts responsables gouvernementaux.

Étant donné que l'on recrute fréquemment de nouveaux agents pénitentiaires au cours de la phase initiale de la mission, on peut identifier alors les membres du personnel, nouveaux ou anciens, susceptibles de faire fonction de formateurs. Ceux-ci peuvent être associés directement à tous les aspects de la formulation du cadre et de la politique de formation, de l'élaboration du curriculum et de l'exécution du programme de formation, et il convient de leur dispenser un programme de « formation des formateurs », portant sur les sujets suivants :

Principes de l'apprentissage des adultes

- Identification du cycle d'apprentissage chez l'adulte;
- Processus d'apprentissage chez l'adulte et impact de la culture;
- Styles d'apprentissage préférés;
- Création d'un environnement motivant et porteur qui aide les adultes à apprendre;
- Application du cycle d'apprentissage à tous les aspects de la formation, depuis la conception jusqu'à l'exécution.

Conception de cours de formation

- Conduite d'analyses des besoins de formation;
- Formulation de plans de leçons;

- Formulation d'objectifs de formation mesurables, observables et axés sur les résultats.

Stratégies et techniques de formation

- Choix de matériel didactique et de ressources;
- Activités d'ouverture et de clôture;
- Prise en compte des styles d'apprentissage des participants;
- Maximisation de la rétention du contenu des programmes;
- Application de méthodes interactives et participatives (discussions de groupe, simulations, etc.).

Aptitudes de présentation

- Acquisition et application d'aptitudes oratoires;
- Image de confiance et d'enthousiasme;
- Résolution des problèmes communs des nouveaux instructeurs;
- Développement d'un style de présentation personnel et naturel par la pratique;
- Gestion efficace du temps d'instruction.

Évaluation de l'apprentissage

- Compréhension du processus d'évaluation;
- Élaboration et/ou adaptation d'instruments d'évaluation;
- Application des résultats des évaluations et des commentaires pour améliorer le programme de formation.

i) Infrastructure et installations de formation

Lorsque l'établissement pénitentiaire n'a pas de locaux disponibles pour la formation, il peut être nécessaire d'appliquer les mesures suivantes :

- Obtenir l'accès aux locaux de formation d'un autre service ou organisme;
- Dispenser la formation dans le contexte de l'établissement en activité;
- Établir une équipe de formation itinérante qui se rend dans les différents établissements;
- Obtenir l'accès aux établissements d'enseignement de la collectivité locale.

Dans le moyen ou le long terme, les donateurs peuvent accepter d'appuyer des propositions de projets visant à l'établissement de locaux consacrés à la formation du personnel pénitentiaire et à sa dotation en matériel et en ressources pédagogiques.

j) Partenaires potentiels pour la formation et le développement

Outre le personnel pénitentiaire national et celui de la mission, des ressources et des spécialistes peuvent être disponibles auprès d'autres organismes pour dispenser une formation aux experts pénitentiaires nationaux, notamment :

- Les partenaires du système des Nations Unies, en particulier le HCDH (droits de l'homme), l'UNICEF (justice pour mineurs), l'ONUDC (crime organisé, trafic de drogues, application des normes en vigueur);
- Les autres composantes de la mission, telles que le groupe de l'égalité des sexes, le groupe de la protection de l'enfance, la Police des Nations Unies, le groupe de l'état de droit (officiers de justice);
- Les États Membres, par exemple par financement bilatéral d'activités de formation dans le pays et/ou hors du pays*;*
- D'autres organisations internationales, telles que le CICR pour les questions de santé et d'hygiène;
- Des organisations nationales, telles que le barreau national, pour les questions des droits du personnel et des détenus, les hôpitaux locaux, pour les questions concernant les premiers secours;
- Des ONG, telles que Penal Reform International (PRI), pour les normes internationales.

Analyse institutionnelle

a) Structure et dimensions du service pénitentiaire

L'une des premières étapes de la planification générale consiste à déterminer avec le personnel national comment il conviendra d'organiser le service pénitentiaire et quelle sera la dotation en personnel nécessaire. Il est possible que le système pénitentiaire ait été administré par le ministère de l'Intérieur ou selon des dispositions analogues et qu'il n'ait pas été séparé de l'administration de la police. Quels que soient les arrangements institutionnels selon lesquels le système pénitentiaire opère, il faut, dès les premiers stades de la mission, établir la section du personnel en uniforme et la section du personnel auxiliaire. Le système pénitentiaire devrait s'articuler en trois éléments :

- Instances de direction, tant à l'administration centrale que dans les établissements pénitentiaires
- Administration et appui, ce qui comprend les services des ressources humaines, des finances et de l'administration, de la logistique et des achats et du développement et de la formation du personnel.
- Opérations, la coordination étant assurée depuis l'administration centrale et le personnel d'exécution (opérationnel) étant affecté dans les divers établissements.

On s'efforcera de définir les structures organisationnelles et administratives selon lesquelles le système pénitentiaire opérait dans le pays hôte avant et pendant le conflit.

Ces structures ont peut-être disparu ou sont peut-être toujours en place. Il est important de déterminer quelles étaient l'organisation hiérarchique du service pénitentiaire et les relations avec les entités industrielles qui sous-tendaient le service, pour bien appréhender les cadres organisationnels du personnel national. C'est ce personnel qui constituera la source d'information la plus utile sur ces points. Sur ces bases, les spécialistes des questions pénitentiaires de la mission pourront veiller à ce que leurs propositions d'organisation administrative et institutionnelle s'intègrent dans le système antérieur, s'il n'est pas possible de retenir celui-ci, plutôt que de proposer un modèle nouveau que le personnel national devrait découvrir. Les dimensions et la structure du service dépendront de la situation sur le terrain, notamment de la composition et du nombre de la population carcérale, de l'état des structures précédentes et de son personnel, etc. Bien qu'il s'agisse ici d'un examen technique du système pénitentiaire, il faut aussi considérer les aspects politiques de l'incarcération et mener des consultations étroites avec les autorités pour réaliser des progrès dans ce domaine. Il est également important de tenir compte de la capacité de l'État à faire face aux coûts récurrents de la rémunération du personnel et des nouvelles recrues.

Dans l'éventualité où les structures officielles se sont effondrées durant le conflit, la composante pénitentiaire de la mission devrait, à court terme, encourager la mise en place d'une structure organisationnelle permettant l'affectation immédiate de personnel en uniforme au niveau de base, ainsi que de personnel de supervision et d'administration lorsque ces postes sont à pourvoir. Il est important de créer promptement une structure de gestion du personnel national et d'affecter des agents à des postes de haut niveau car cela permet de disposer, pour ces postes essentiels, d'une période de formation et de développement du personnel d'une durée maximale. Il est important également d'établir un système d'enregistrement des membres du personnel en activité et en service effectif; il convient d'envisager d'établir ce système avant d'entreprendre officiellement le recrutement et le filtrage du personnel.

Par ailleurs, il faut aussi que la composante pénitentiaire de la mission encourage la mise en place d'éléments civils au niveau de l'administration centrale. Parmi les postes clés à créer et à pouvoir en priorité figurent ceux des finances, des achats, de la logistique, de la gestion du personnel et des ressources humaines. Si les dimensions du futur système pénitentiaire le justifient, il convient également de créer des postes de conseil juridique, d'architecte et d'ingénieur. Dans de nombreux cas, ces postes relèveront du ministère de la Justice ou de l'Intérieur et leurs titulaires seront mis à la disposition du service pénitentiaire. L'affectation conjointe de membres du personnel de la mission et d'homologues nationaux est une mesure utile qui peut apporter des bénéfices appréciables au personnel national.

Il faut aussi encourager l'affectation aussi prompte que possible de personnel médical et infirmier local, qui devrait être affecté à une maison centrale ou à un grand établissement pénitentiaire pour entreprendre l'élaboration de politiques et procédures des services de santé et de soins aux détenus. On pourra envisager ultérieurement la création d'un service médical des prisons au siège administratif si les dimensions du système pénitentiaire le justifient.

Recrutement et filtrage du personnel national

a) Recrutement

Lorsqu'il est prévu de recruter du personnel national, il convient de le faire dès que possible, car il peut y avoir plusieurs organismes en concurrence qui cherchent à recruter, notamment pour les forces de police et les forces armées, et le nombre de candidats possédant les qualités requises est limité. En outre, plus le recrutement est prompt, plus longue est aussi la période d'appui dont dispose la composante pénitentiaire de la mission. Il peut être utile, au tout début de la mission, de recruter un personnel plus nombreux que celui qu'il faut pour assurer le fonctionnement quotidien des établissements pénitentiaires, de manière à faciliter la formation et en prévision du renouvellement du personnel. Dans cette éventualité, il est important que la formation soit dispensée en continu pour éviter une dotation excessive en personnel dans les établissements, qui tend alors à être considérée comme une dotation normale et essentielle. Si le personnel national se persuade que l'accroissement des effectifs équivaut à un accroissement de la sécurité alors que selon toute vraisemblance le pays hôte n'a pas les moyens d'entretenir un effectif aussi nombreux à long terme, on doit s'attendre tôt ou tard à des conflits du travail.

Il est fréquent qu'il n'y ait pas, au début de la mission, de politique ou de système central de recrutement de la fonction publique, mais il est important, en tout état de cause, que les procédures de recrutement de personnel national élaborées par la composante pénitentiaire soient transparentes, équitables, responsables, non discriminatoires et efficaces. Ces procédures doivent viser à recruter des personnes dont le comportement et les valeurs sont conformes aux normes professionnelles exigées des membres d'un service pénitentiaire respectueux des dispositions des instruments internationaux relatifs au traitement des détenus. Les procédures de recrutement comprennent généralement :

- Des formulaires de demande d'emploi;
- Des questionnaires sur les antécédents des candidats;
- Des formulaires d'entrevue pour vérifier les antécédents des candidats auprès de tierces parties;
- Un processus et des questions d'entrevue;
- Des tests d'aptitude physique;
- Des formulaires de visite médicale;
- Un examen écrit;
- Des formulaires d'exonération de responsabilité de la mission;
- Des vérifications d'antécédents (police, forces armées, sécurité);
- Dans certaines missions, un examen par un tribunal des crimes de guerre.

Lorsqu'il n'existe pas de système d'embauche ou de gestion du personnel, les entités administratives centrales du pays hôte (telles que la commission de la fonction publique ou le ministère des Finances) peuvent fournir des renseignements à valeur indicative sur le niveau des salaires et les modalités des contrats temporaires. Toutefois, le processus

de recrutement peut être confié à divers organismes et il convient alors d'exercer un contrôle attentif pour éviter la survenue de conflits du travail dans le long terme. Un réalignement de la stratégie de recrutement initiale pourra s'avérer nécessaire dans le cas où un organisme central de la fonction publique élabore une stratégie de recrutement applicable à tous les fonctionnaires. Cela fournira vraisemblablement l'occasion d'évaluer tous les membres du personnel en place pour vérifier s'ils satisfont aux critères indiqués pour l'obtention d'un contrat permanent.

Il existe toute une gamme de méthodes pour attirer le personnel durant les premières phases de la mission. Il peut exister dans les archives des listes du personnel de l'ancien système pénitentiaire et l'on pourra établir un registre des anciens membres de ce personnel. On pourra publier des annonces sur des panneaux d'affichage locaux et sur les portes des établissements pénitentiaires, et l'on pourra demander aux principaux organismes communautaires de faire connaître l'existence du programme de recrutement à court terme. Des avis de vacances de postes plus officiels pourront être publiés dans les médias locaux si ceux-ci fonctionnent toujours de manière efficace. Tous les candidats devront être traités sur un pied d'égalité par les recruteurs, même s'ils possèdent de l'expérience dans le domaine pénitentiaire et s'ils estiment qu'ils ont droit à un emploi. Il conviendra également, dans la mesure du possible, de procéder à un filtrage des candidats pour s'assurer de leur moralité, conformément aux positions des autorités de transition concernant les anciens fonctionnaires.

Il n'est pas rare que seul un petit nombre de candidats possède le niveau d'éducation requis. La mise en œuvre d'un processus de recrutement axé sur les compétences peut être utile dans les cas où il ne se présente pas suffisamment de candidats qui répondent aux critères d'éducation minimum. S'il convient d'accorder la priorité aux candidats alphabétisés, on pourra également appliquer des stratégies pour remédier aux carences en la matière tant chez les agents en place que chez les nouvelles recrues. C'est ainsi que l'on pourra recourir à des services internationaux ou nationaux d'éducation pouvant dispenser des cours d'alphabétisation. Un module d'alphabétisation de base pourra être inclus dans le programme initial de formation des futurs agents pénitentiaires. Il faudra en tout état de cause, dans le choix des approches et des instruments de formation, tenir compte du niveau d'alphabétisation des participants.

L'expérience indique qu'il convient de veiller tout particulièrement à ce que le profil ethnique du pays ou territoire hôte soit reflété au sein du groupe de candidats sélectionnés et à encourager activement le recrutement de femmes. Dans les situations où les femmes ou certains groupes ne bénéficiaient pas de possibilités d'éducation ou d'emploi sous les régimes antérieurs, on pourra leur appliquer des critères particuliers pour les recruter. L'élaboration de stratégies de recrutement ciblées est indiquée dans les pays où, culturellement, les femmes ne travaillaient pas dans le service pénitentiaire. Ces stratégies peuvent comprendre :

- L'identification, par des organisations de femmes internationales et nationales, de méthodes appropriées de ciblage des candidates dans le pays hôte;
- Des mesures visant à s'assurer que les recruteurs connaissent bien les principes de la parité des sexes et les stratégies à appliquer pour en promouvoir l'application dans le contexte national[17].

[17] Voir le *Dossier d'information sur la problématique hommes-femmes dans les opérations de maintien de la paix,* Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Groupe des pratiques optimales du maintien de la paix, New York, États-Unis, accessible à www.un.org/depts/dpko/lessons/

- L'aide de la composante Égalité des sexes de la mission, qui peut fournir des conseils stratégiques et des matériels pour appuyer les efforts de recrutement, par exemple, des matériels élaborés aux fins du recrutement pour d'autres composantes de la mission et des informations sur la culture et les coutumes locales dans la mesure où elles affectent l'emploi des femmes dans le secteur de la sécurité;
- Le recours à la section de l'information de la mission, pour concevoir et mettre en œuvre un programme d'information;
- Le travail en liaison avec l'équipe DDR de la mission en vue du recrutement de femmes démobilisées.

La rétention du personnel peut être accrue par l'établissement de groupes d'appui formés de nouvelles recrues féminines et de membres du personnel actuel. Généralement aussi, le personnel pénitentiaire national est mal rémunéré et les spécialistes pénitentiaires de la mission devraient pouvoir lui fournir des informations sur les relations entre l'économie et les accords de financement du pays, d'une part, dans le contexte de la reconstruction de la nation, et leurs salaires d'autre part. Il peut également être utile qu'un représentant de l'entité chargée de fixer les traitements de la fonction publique donne des éclaircissements sur la situation à l'occasion de réunions du personnel.

b) Filtrage

Il peut y avoir des exigences officielles, énoncées dans l'accord de paix ou imposées par le gouvernement, applicables au recrutement dans la fonction publique. De telles exigences peuvent aussi être imposées spécifiquement par l'administration du service pénitentiaire. Il convient d'envisager d'appliquer ici les instruments de filtrage élaborés par le HCDH, le PNUD, le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) et la MINUL (annexe 9).

c) Code de conduite

L'élaboration d'un code de conduite est une initiative importante qui contribue à l'établissement d'un service pénitentiaire national professionnel. Selon toute probabilité, l'entité centrale du pays hôte chargée de la fonction publique produira un tel instrument en temps utile, mais il n'y a pas lieu d'attendre pour élaborer un instrument intérimaire pour le personnel pénitentiaire. La composante pénitentiaire devrait encourager prioritairement les autorités nationales à autoriser l'élaboration de cet instrument intérimaire, auquel des changements pourront être apportés ultérieurement, si besoin est, une fois la politique générale fixée. On songera à faire de l'adhésion à un code de conduite une condition de l'embauche dans le service pénitentiaire, avant le filtrage/contrôle des antécédents.

Section V RESSOURCES ET APPUI DES MISSIONS

Experts des questions pénitentiaires de la mission

On trouvera également des informations sur le recrutement des spécialistes des questions pénitentiaires affectés aux missions à la Section III, 2 a) du présent guide, intitulée « Dotation en personnel de la mission/Appui du recrutement ».

a) Cadre institutionnel

Bien que l'organisation des missions varie, la composante pénitentiaire relève fréquemment du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (DSRSG) chargé de la composante État de droit de la mission, de même que les composantes Police civile, Droits de l'homme, Égalité des sexes et la composante judiciaire/juridique. Une autre option consiste à établir la composante pénitentiaire au sein d'un groupe État de droit dont le chef relève d'un DSRSG; cette option est généralement retenue lorsque la composante pénitentiaire est relativement peu importante (moins de 15 postes). La décision relative à cette organisation est prise au cours de processus de planification de la mission.

Le rôle de la composante pénitentiaire varie selon le mandat de la mission et les ressources qui lui sont allouées. En Afghanistan, la MANUA, mission dite « à empreinte discrète »[18], a un seul poste dédié aux questions pénitentiaires (à l'origine relevant de la composante Police mais rattaché aujourd'hui au groupe État de droit. Le titulaire a un rôle consultatif stratégique et fournit des conseils à la mission ainsi qu'aux autorités nationales chargées du service pénitentiaire; il a également pour rôles clés ceux d'encourager et de faciliter la participation des donateurs, le renforcement du soutien des collectivités en faveur du service pénitentiaire, ainsi que de mener des évaluations techniques et des activités de formation.

La situation est très différente au Libéria, où la MINUL a un mandat plus robuste et compte 22 postes d'experts des questions pénitentiaires et 4 postes pour l'administration et le budget. Le groupe relève directement du DSRSG (opérations et état de droit). La composante pénitentiaire compte, outre le spécialiste chargé de la composante, 5 postes pour la formation, 4 postes pour la planification et 12 postes pour les conseils et le mentorat. La MINUL, en sus du rôle de la MANUA, a un rôle substantiel d'appui technique qui réserve une place importante à la formation.

[18] A/56/875-S/2002/278 – « La MANUA devrait avoir pour objectif de renforcer les capacités de l'Afghanistan (tant au niveau gouvernemental qu'à l'échelon non gouvernemental) en s'appuyant le moins possible sur les effectifs internationaux et au maximum sur les fonctionnaires afghans, tout en privilégiant les services communs d'appui, afin que l'« empreinte » laissée par la présence étrangère soit la plus discrète possible. » Section B : Principes de fonctionnement, point 98 d).

b) Formation à l'arrivée

Chaque mission dispense à tous les membres du personnel civil lors de leur arrivée une formation générique, portant sur les points suivants :

- Formation en matière de sécurité et orientation générale sur la mission;
- Questions de santé et de soins médicaux;
- Climat et problématique politique et sociale;
- Procédures des Nations Unies, telles que les questions financières, le logement, etc.
- Présentation des composantes de la mission, telles que les composantes Police des Nations Unies, Droits de l'homme, Égalité des sexes, Personnel.

Dans les missions où la conduite automobile est requise ou autorisée, tous les membres du personnel (sous contrat et détachés) doivent passer avec succès l'examen du permis de conduire administré par la mission, auquel ils peuvent se présenter un maximum de trois fois. La plupart des véhicules des Nations Unies ont un changement de vitesses manuel. La formation à l'arrivée pour les spécialistes des questions pénitentiaires pourra être assurée conjointement avec celle de la composante de la police des Nations Unies ou d'autres composantes. Toutefois, la composante pénitentiaire devra dispenser un programme d'orientation complémentaire qui traite des sujets, procédures et informations ayant trait spécifiquement à son rôle d'appui au système pénitentiaire.

Mobilisation des ressources et planification financière

a) Ressources financières locales

Les ressources dont il s'agit sont celles qui sont disponibles auprès de diverses sources locales pour financer le système pénitentiaire national, qui fait généralement figure de parent pauvre. La principale source de fonds est le budget national du pays hôte. Dès les tout premiers temps de la mission, le bureau du SRSG devra s'employer, rôle à ne pas sous-estimer, à plaider en faveur de l'allocation de ressources suffisantes. Dès qu'un budget national aura été établi et qu'un processus de planification aura été engagé, les experts nationaux et internationaux des questions pénitentiaires devront se familiariser avec le processus budgétaire et savoir qui sont les fonctionnaires du ministère compétent chargés de la gestion du portefeuille du service pénitentiaire.

Il convient de présenter des arguments en faveur de la séparation des allocations budgétaires destinées au service pénitentiaire. (Ceci va dans le sens de l'intérêt des autres services étant donné la part des ressources généralement substantielle absorbée par le service pénitentiaire. Par ailleurs, l'établissement d'un budget distinct permet aussi de mieux tenir compte des besoins futurs.) Ces arguments peuvent porter sur les relations entre le système pénitentiaire et la paix et la sécurité, l'impact sur la gestion des crises des évasions massives et à haut profil, la nécessité d'appuyer l'investissement consenti dans le développement de la police et de l'appareil judiciaire et le fait que les fonds alloués peuvent être employés rapidement avec des résultats réels et visibles.

Une fois la catégorie budgétaire établie, la composante pénitentiaire devra collaborer avec le personnel national pour l'aider à élaborer à titre prioritaire des propositions de budget judicieuses, chiffrées et justifiées. Ces propositions devraient être liées à des objectifs et à des activités clairement définis et comporter des estimations de coûts responsables et précises. On veillera autant que faire se peut à ce que les coûts récurrents à long terme des diverses activités proposées soient compris dans les estimations budgétaires. Il est important d'élaborer des propositions de budget réfléchies et soigneusement rédigées de manière à ce qu'il soit pleinement tenu compte des besoins du service pénitentiaire dans le processus d'allocation des ressources budgétaires. Dans l'éventualité où la proposition de budget ne serait pas acceptée dans son intégralité, il est bon de classer les programmes et les domaines de dépenses prioritaires selon un ordre soigneusement défini sur le plan interne.

Quelles que soient les sources de financement, il est important de disposer de solides capacités de budgétisation, de planification financière et de suivi, et la composante pénitentiaire devra, d'entrée de jeu, examiner les questions qui se posent à cet égard avec les cadres nationaux et les responsables du budget. Elle devra s'attacher en priorité à œuvrer avec le personnel national pour renforcer les capacités de celui-ci à assurer le suivi interne des dépenses et la réalisation des objectifs budgétaires étant donné que le transfert des connaissances en la matière permettra au personnel, au cours des futures années financières, de mieux défendre le budget du service pénitentiaire; cela contribuera également à la responsabilisation financière interne. Les financements de sources extérieures sont appelés à diminuer progressivement et il deviendra donc de plus en plus important de veiller à ce que tous les coûts soient pris en compte dans le budget national en vue d'assurer la durabilité et la régularité des flux de financement. Les spécialistes pénitentiaires doivent se montrer au-delà de tout reproche en ce qui concerne la gestion des fonds.

Il faut également, dans l'évaluation détaillée, identifier les formules de financement actuelles du système pénitentiaire ainsi que les options possibles, en particulier pour définir les disponibilités au cours de la période de démarrage de la mission, et élaborer immédiatement une stratégie de mobilisation des ressources. La mobilisation des ressources et la planification financière devraient viser à asseoir le système pénitentiaire sur des bases solides à long terme, Il est impératif, dans cette planification, de prendre en considération les capacités du pays hôte en matière de financement des coûts récurrents à long terme. Les coûts de construction et de fonctionnement des prisons sont particulièrement élevés et l'expérience a démontré que pour assurer leur durabilité, il fallait analyser soigneusement les besoins à court terme au regard de la viabilité financière à long terme. La non durabilité financière du système pénitentiaire est lourde de conséquences à long terme pour le pays hôte. La composante pénitentiaire, en collaboration avec le personnel national, devrait dresser l'inventaire des sources de financement existantes pour le secteur pénitentiaire et déterminer aussi les sources de financement possibles auprès de la communauté des donateurs. Il conviendra de le faire par des examens et des entretiens avec celles des entités suivantes qui sont présentes dans le pays :

- Le ministère des Finances et la section de planification budgétaire du pays hôte, pour déterminer le niveau des allocations budgétaires au système pénitentiaire et obtenir une estimation de l'enveloppe annuelle de financement de l'ensemble des dépenses publiques;

- L'entité du gouvernement ou des Nations Unies chargée de la coordination de l'aide, qui pourra fournir des conseils sur les stratégies de mobilisation des ressources et les priorités gouvernementales en matière d'aide;
- Les pays donateurs, pour savoir lesquels d'entre eux ont investi dans le service pénitentiaire et à quel niveau, et pour déterminer s'ils seraient disposés à consentir de nouveaux apports ou des apports supplémentaires; on songera à demander aux donateurs ayant financé des activités dans le domaine pénitentiaire qu'ils communiquent les descriptifs de projet; on déterminera également quels sont les donateurs qui possèdent des mécanismes de décaissement rapide pour les besoins de la période de relèvement faisant immédiatement suite à la crise;
- Les organisations internationales telles que le CICR et les organismes des Nations Unies, pour savoir quelles sont les activités en cours et si des financements sont disponibles, notamment pour renforcer les capacités ou pour appuyer des activités spécialisées;
- Les ONG internationales et locales, pour déterminer de quels programmes elles peuvent être chargées pour appuyer le système pénitentiaire, tels que la formation des détenus, les visites familiales ou les services juridiques;
- Le bureau administratif de la mission des Nations Unies, pour déterminer ce qui peut être financé au moyen des fonds de la mission; le budget alloué au système pénitentiaire peut être ne pas être évident et être inclus dans un autre budget, tel que celui de la police;
- La force de maintien de la paix et la composante Police civile des Nations Unies, pour savoir quelle aide formelle ou informelle serait disponible et s'il serait possible de partager le matériel et les véhicules.
- Le CLJAU, pour identifier les États Membres qui ont apporté des contributions à l'appui du système pénitentiaire lors d'opérations de maintien de la paix antérieures.

b) Ressources locales non financières

Les ressources locales non financières peuvent comprendre :

- **Les contributions en nature,** telles que vêtements, produits de santé et d'hygiène, matériaux de sécurité et de construction, mobilier de bureau et de prison, effectuées par les organisations communautaires;
- **Les avocats ou les agents d'aide juridique locaux,** pour aider à interpréter la législation et fournir des conseils sur les pratiques licites de détention et sur les processus judiciaires;
- **Les locaux appartenant à l'État** qui peuvent être utilisés par les ONG qui aident les familles des détenus ou appuient divers projets en rapport avec les prisons;
- **L'équipement, le matériel et l'expertise des entreprises locales** ou des organisations d'entreprises locales qui soutiennent les ateliers industriels dans les prisons et le travail des détenus;

- **Les services d'établissements d'enseignement locaux,** tels que les cours d'alphabétisation pour les détenus et le personnel, ou les services de traduction.

c) Appui bilatéral

Les efforts visant à obtenir le concours des donateurs occupent, dans toutes les missions, une place de premier plan dans les activités de la composante pénitentiaire étant donné que le système pénitentiaire exige invariablement des investissements considérables pour créer des conditions de détention humaines, sûres et sans danger. Des ressources sont nécessaires pour la réfection des installations, l'équipement, les transports et les communications ainsi que pour la formation du personnel, et les donateurs peuvent être disposés à répondre à ces besoins. Il convient de noter que l'appui au système pénitentiaire n'est pas un domaine auquel les donateurs s'intéressent particulièrement et qu'en conséquence, la composante pénitentiaire devra s'employer activement à rechercher le soutien de ceux-ci. Les donateurs qui appuient l'appareil judiciaire et le système juridique peuvent être plus disposés à apporter leur concours en faveur du système pénitentiaire. Le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général (SRSG) peut également aider à mobiliser l'appui des donateurs et à attirer leur attention sur ce secteur du système de la justice pénale lors des conférences de donateurs et d'autres événements. La communication régulière d'informations actualisées sur les projets au Bureau du SRSG favorise l'obtention de l'appui des donateurs par l'entremise de celui-ci.

L'aide des donateurs se présente sous diverses formes qui comportent un certain nombre d'avantages et d'inconvénients. Par les formes les plus courantes de cette aide figurent :

- **La mise à disposition de personnel** (experts techniques consultants et détachement de fonctionnaires gouvernementaux);
- **L'apport d'équipement** (mise à disposition de véhicules, de matériel spécialisé, d'équipement d'occasion ou de surplus, etc.);
- **La fourniture de biens et de services par des sous-traitants** (le donateur engage une tierce partie pour entreprendre certaines activités au nom des Nations Unies ou du pays hôte, par exemple pour la réfection de l'infrastructure);
- **L'octroi de ressources financières** (en particulier lors des premières phases de l'intervention en situation de crise, mais ces dons sont plus difficiles à obtenir plus tard).

Les pays donateurs dépêchent souvent leur propre équipe technique sur place pour évaluer la situation, auquel cas il est bon de s'assurer qu'un représentant de la composante pénitentiaire de la mission du DOMP fasse partie intégrante de cette équipe. Il convient également d'inclure dans l'équipe des responsables nationaux du système pénitentiaire qui pourront fournir un cadre de référence et des informations historiques. On veillera à ne pas limiter le rôle des membres du personnel pénitentiaire national à celui de simples interprètes et à leur attribuer un rôle organique au sein de l'équipe. Certains donateurs possèdent des mécanismes de décaissement très rapide qui peuvent être utiles au lendemain immédiat des conflits pour le système pénitentiaire étant donné que des sommes substantielles peuvent être nécessaires pour la remise en état de l'infrastructure et de l'équipement des établissements pénitentiaires. En faisant

un emploi rapide et efficace de ces premiers apports financiers, en tenant une comptabilité scrupuleuse des fonds et en obtenant des résultats tangibles, la composante pénitentiaire peut prouver aux donateurs qu'elle est un récipiendaire fiable des fonds alloués. Une fois ces premiers apports dépensés, il se produit un changement, on l'a constaté fréquemment, dans le financement des donateurs : celui-ci fait l'objet d'une surveillance plus attentive et il est fondé de plus en plus sur les priorités fixées par le pays hôte et par ses entités chargées de la coordination de l'aide.

Les donateurs préfèrent souvent financer des interventions distinctes qui n'exigent pas d'engagements à long terme et à durée indéfinie. C'est ainsi qu'ils peuvent être disposés à apporter leur concours à la réfection de l'infrastructure pénitentiaire mais pas à contribuer aux coûts de fonctionnement (à titre indicatif, les frais de reconstruction représentent généralement 15 % du total des coûts des établissements pénitentiaires, la vie utile de ceux-ci étant de 25 à 30 ans). Il est rare que les donateurs financent les frais de fonctionnement des établissements à long terme et il convient donc, lors des entretiens avec eux et le ministère des Finances, de soulever la question des implications de leur aide par rapport aux frais récurrents avant d'accepter cette aide. Les donateurs eux-mêmes peuvent demander aux autorités gouvernementales de leur présenter une stratégie visant à assurer la durabilité du service pénitentiaire avant d'accorder leur appui. En tout état de cause, il est essentiel d'être assuré de la disponibilité de ressources à long terme pour subvenir aux coûts de fonctionnement pour le personnel, le matériel et les locaux, avant d'accepter les propositions des donateurs, quelles qu'elles soient.

Le service pénitentiaire national peut établir des partenariats avec ses homologues d'autres pays, ce qui peut s'avérer utile par la fourniture de matériels pédagogiques, d'équipement de sécurité, de programmes d'échange de personnel, etc. Il conviendra de veiller ici à la durabilité des relations, à la compatibilité du matériel, en particulier pour le matériel de sécurité et de communications, et à la capacité du pays d'assurer l'entretien du matériel et de l'équipement fournis.

i) Propositions de projet

Les propositions de projet doivent être élaborées avec les homologues nationaux. Les instances gouvernementales, les fondations et les ONG peuvent présenter celles-ci selon un plan général pré-établi, mais qu'un tel plan existe ou non, il faut que les renseignements fournis soient suffisants pour autoriser des décisions informées. On trouvera à l'annexe 10 des indications sur le contenu général des propositions de projet. Il convient de veiller à justifier les propositions du point de vue du maintien de la paix de paix et de la sécurité, de l'établissement de l'état de droit et de la mise en œuvre d'une réforme du secteur de la sécurité, étant donné que ce sont là les points les plus susceptibles d'intéresser les donateurs.

L'élaboration des propositions de financement peuvent exiger une somme de travail considérable et il conviendra de ne l'entreprendre et de ne soumettre les propositions aux donateurs que si ceux-ci ont manifesté un réel intérêt à la suite d'entretiens ou sur présentation d'une fiche de concept (proposition succincte accompagnée d'un budget préliminaire). Pour certaines propositions de projets de grande envergure, une fois que le donateur a donné son agrément, il faut formuler une conception de projet complète, qui peut comporter des études de faisabilité et des missions de conception. Ces

activités sont généralement entreprises par le personnel du donateur mais elles exigent aussi que le personnel de la mission y consacre un certain temps.

Les fonds et les programmes des Nations Unies et les ONG peuvent également être une source de financement et de rédacteurs de propositions qui peuvent aider les autorités pénitentiaires nationales à élaborer des propositions de projet. On trouvera une liste des associations et organisations internationales s'intéressant aux questions pénitentiaires et pouvant fournir des informations ou des appuis à http://ispac-italy.org/ngolist.php. Les Instituts du réseau des programmes des Nations Unies [United Nations Programme Network Institutes], accessibles à partir de http://ispac-italy.org/links.htm, peuvent apporter leur concours à la recherche de sources de financement.

ii) Gestion de l'aide des donateurs

Tout apport d'aide des donateurs s'accompagne d'exigences concernant la fourniture de rapports sur l'emploi des fonds, qui sont généralement définies par les donateurs et décrites dans le mémorandum d'accord ou dans un instrument juridique analogue conclu avec la mission et que la mission est tenue d'honorer. Les rapports exigés présentent des variations considérables selon les donateurs, et lorsque ceux-ci sont nombreux à soutenir le système pénitentiaire, il peut en résulter une charge de travail particulièrement lourde pour la mission et le gouvernement national. On s'efforcera donc, dans toute la mesure du possible, de négocier un accord sur l'adoption d'un format de rapport commun convenant à tous les donateurs.

iii) Coordination des donateurs

Lorsqu'un mécanisme de coordination a été établi par le gouvernement ou au sein de la mission, il convient, à l'évidence, d'en faire usage. Il faut, en effet, coordonner les interventions des donateurs et fixer les priorités en tenant compte de celles du pays hôte. Sans coordination aux niveaux sectoriel et multisectoriel, l'aide des donateurs peut donner lieu à des redondances et à des chevauchements. Il peut en résulter une grande confusion, des scissions entre les divers programmes publics et une concurrence improductive pour se partager les ressources sans égards pour les priorités générales. La composante pénitentiaire devrait œuvrer en étroite collaboration avec les autorités nationales pour définir clairement les interventions prioritaires que les donateurs devraient appuyer. Ceci peut se faire soit conjointement avec les donateurs soit unilatéralement par le service pénitentiaire qui présente ensuite sa proposition aux donateurs.

Les activités des donateurs dans le secteur pénitentiaire doivent faire l'objet d'un suivi attentif et il convient d'établir un groupe de travail chargé de la coordination de l'aide, comprenant des spécialistes nationaux et ceux de la mission en matière pénitentiaire. On envisagera également de mener des missions conjointes avec les donateurs pour l'évaluation de la situation et l'identification des projets, de manière à réduire la charge de travail des experts pénitentiaires du pays et de la mission et afin de veiller à une convergence de vues entre les acteurs clés. Le concours des donateurs, c'est là un principe fondamental, doit être axé sur la demande et non pas impulsé par l'offre. Au Kosovo, le service pénitentiaire a établi des liens solides avec les donateurs, et une table ronde des donateurs a facilité l'apport d'aide dans le secteur, en sus de débats bilatéraux distincts.

d) Ressources des Nations Unies

L'aide des Nations Unies peut prendre deux grandes formes. La première est celle des ressources de la mission allouées à la fonction pénitentiaire ainsi qu'aux services communs fournis à tout le personnel de la mission. La seconde est celle qu'apportent les institutions spécialisées, fonds et programmes de l'Organisation (tels que l'UNICEF, le PNUD, le HCR, le HCDH, etc.). Il peut également y avoir des fonds dans le budget de démarrage de la mission pour le matériel fondamental de sécurité et de communications, tels que cadenas, grilles et clôtures de sécurité, etc., à condition que le besoin en ait été prévu au stade de la planification préalable et que les fonds aient été alloués à cette fin. On a pu constater un manque d'informations claires sur ce point lors de missions récentes et la composante pénitentiaire des nouvelles missions est encouragée à s'intéresser à cette source de fonds et à travailler avec le CLJAU pour que l'accès aux fonds lui soit facilité.

La composante pénitentiaire se voit attribuer des bureaux, des véhicules, du matériel de transmission et d'autres équipements selon les mêmes formules que les autres composantes de la mission. Les ressources nécessaires à ces fins sont prélevées sur les fonds fournis par les États Membres (avec approbation de l'Assemblée générale) au titre des quotes-parts (budget statutaire) et elles sont allouées au fonctionnement de la mission. S'agissant des biens et services communs, le montant des ressources est généralement calculé d'après le nombre de membres du personnel des Nations Unies affectés à chaque section de la mission.

i) Fonds d'affectation spéciale des missions

Le financement des fonds d'affectation spéciale administrés par les missions est obtenu par le biais de conférences de donateurs ou d'autres mécanismes de mobilisation de ressources. Ces ressources peuvent être affectées par les donateurs à des projets spécifiques ou mises en commun pour être employées à la discrétion de la mission conformément aux termes de référence instituant le fonds et régissant son emploi par la mission. Bien qu'il n'y ait pas d'exemple de fonds d'affectation spéciale utilisés par une mission pour appuyer le renforcement du système pénitentiaire, rien ne s'oppose à unte telle utilisation. On notera à ce propos que c'est ainsi que sont financées communément des activités telles que la réfection de l'infrastructure de base et la formation de la police. Les propositions de projet contenant des informations détaillées sur les activités envisagées et leur coût sont examinées par un Comité d'examen des projets établi au sein de la mission, qui recommande au SRSG les projets qu'il conviendrait de financer. Des frais administratifs de 13 % des dépenses sont déduits des recettes des fonds d'affectation spéciale, et l'établissement et l'administration de ces fonds peuvent présenter certaines complexités.

ii) Financement des projets à impact rapide

La plupart des missions disposent de ressources pour les projets à impact rapide (QIP - *Quick Impact Project*). Il y a là pour les missions un mécanisme de décaissement rapide qui donne accès à des fonds pour une large gamme de projets de petite envergure et à haute visibilité destinés à faire face aux urgences en matière de réhabilitation de l'infrastructure essentielle, de développement des institutions fondamentales et de

fonctionnement de la fonction publique et des services publics. Ces ressources représentent un petit pourcentage du budget global de la mission et elles sont mises à la disposition du chef de mission au cours de la première année, des prorogations étant envisageables au-delà de cette période, au cas par cas. Les dépenses des projets sont généralement plafonnées à 25 000 dollars[19] et le projet doit être mis en œuvre dans les 6 à 8 semaines, sans possibilité de renouvellement du financement. L'une des conditions fondamentales de l'octroi de fonds des QIP est que le projet doit avoir un impact positif sur l'existence de la population tout en renforçant l'aptitude de la mission à s'acquitter de son mandat.

Parmi les projets du secteur pénitentiaire ayant été financés par le mécanisme des QIP ou susceptibles de l'être figurent : les réparations concernant la sécurité, le matériel de cantine, l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires, les installations hospitalières et médicales des prisons, et le rétablissement de l'alimentation en électricité. Les projets de réfection et de formation répondent généralement aux conditions requises. Les propositions de projets sont habituellement examinées par un comité ad hoc ou un comité d'examen des projets, la décision finale étant prise par le SRSG. Les critères d'évaluation des propositions sont les suivants :

- Aptitude du projet à avoir des incidences positives sur le groupe cible;
- Capacité de l'organisme chargé de l'exécution du projet à gérer les fonds et à mener le projet à bien;
- Calendrier d'exécution du projet;
- Conformité du projet aux critères d'admissibilité au financement.

Les responsables et administrateurs de missions ne comprennent pas tous de la même façon les possibilités d'emploi des fonds de QIP et du budget de démarrage pour les projets pénitentiaires. Des éclaircissements ainsi que des directives visant à assurer une application cohérente des règles devraient être émis dans le courant de l'année 2006. Entre temps, on pourra s'adresser au CLJAU pour obtenir des conseils sur les cas spécifiques qui se présentent.

iii) Ressources des organismes, fonds et programmes des Nations Unies

Les organismes, fonds et programmes des Nations Unies sont des sources de financement volontaire. Ces entités sont financées par les pays donateurs au titre de contributions volontaires en faveur d'activités de projets et programmes spécifiques. On mènera les négociations avec ces organismes multilatéraux comme on le fait avec les donateurs bilatéraux. Si ce sont des donateurs actifs ou éventuels dans le secteur du système pénitentiaire (ou de l'état de droit), il conviendra de les intégrer dans les mêmes cadres de coordination. Les problèmes relatifs à l'administration des fonds des donateurs se présentent également pour les organismes qui emploient des systèmes analogues à ceux des donateurs et qui exigent comme eux la fourniture de rapports. Les divers organismes interviennent chacun dans un secteur relativement bien défini et il convient de tenir compte de leur mandat spécifique dans les négociations visant à s'assurer de leur concours financier. C'est ainsi que l'on s'adressera au HCR pour les

[19] Les directives relatives à l'emploi de ces fonds sont disponibles auprès des responsables du budget et des projets à impact rapide de chaque mission.

questions intéressant les réfugiés, à l'UNICEF pour les enfants et les mères, à l'OMS pour les questions de santé, au PNUD pour la gouvernance et l'administration publique, etc.

Le PNUD a créé des fonds d'affectation spéciale thématiques dont l'un qui relève de son Bureau de la prévention des crises et du relèvement (BCPR) et qui a une gamme de services pour la réforme du secteur de la sécurité et de la justice transitionnelle. Ce fonds a permis de financer des interventions visant à améliorer l'état des prisons dans les situations de post-conflit. On trouvera des renseignements utiles sur ce point à http://www.undp.org/bcpr/jssr/index.htm. Les donateurs peuvent avoir une préférence pour les fonds d'affectation spéciale thématiques du PNUD, en raison de leurs frais d'administration inférieurs (6 % seulement). C'est là une option à examiner avec les donateurs potentiels. Au cas où ceux-ci souhaitent y recourir, il convient de les référer aux responsables des contributions au fonds thématique du BCPR (rose.baguma@undp.org et francis.james@undp.org), qui leur fourniront des renseignements détaillés sur les formalités à remplir pour le donateur, la mission et l'équipe de pays du PNUD. Vu la longue expérience du PNUD en matière de gestion des fonds thématiques, on songera donc s'adresser à lui. Dans ces cas, la mission embauchera un personnel approprié pour gérer la mise en œuvre du projet financé par l'organisme donateur, tels que des experts en gestion des projets d'ingénierie, des spécialistes en formation, etc., ou elle réaffectera du personnel de la composante pénitentiaire à ces tâches.

Section VI RELATIONS AVEC LES AUTRES INTERVENANTS

Il est essentiel que les activités de la composante pénitentiaire soient reliées à celles de la composante Justice pénale, de manière à assurer la cohérence et l'harmonisation des travaux qui sont des facteurs de durabilité à long terme des résultats. Les interventions isolées et indépendantes les unes des autres ne permettent pas d'atteindre les objectifs globaux de la mission et sont d'une efficacité très limitée. Pour que les composantes de la mission, les donateurs et les organismes nationaux et internationaux parviennent une compréhension commune, il convient de préciser dès que possible avec ces multiples parties les paramètres de l'appui fourni au système pénitentiaire par la composante pénitentiaire, au moyen de réunions régionales, de réunions de coordination de la mission ou de réunions bilatérales. Il convient de même, lors de ces réunions, de communiquer des informations sur l'approche globale et le concept des opérations adoptés par la composante pénitentiaire et d'expliciter les modalités selon lesquelles la composante entend collaborer avec le gouvernement, notamment pour ce qui a trait à l'apport de ressources pour répondre aux besoins immédiats d'intervention humanitaire et de sécurité. Il est important de réduire autant que faire se peut le risque de communiquer des informations inexactes au personnel pénitentiaire national concernant l'appui que la mission est susceptible de lui apporter.

Autorités nationales

Il est essentiel pour assurer l'efficacité des appuis fournis par la composante pénitentiaire que celle-ci établisse sa crédibilité et obtienne la confiance des représentants des autorités nationales, des spécialistes pénitentiaires nationaux et du personnel pénitentiaire, ainsi que de l'ensemble de la société civile. Durant la phase des conflits, et peut-être avant, les prisons ont pu être utilisées comme des instruments de l'État pour faire « disparaître » les dissidents; lieux de sévices et de torture, elles peuvent avoir inspiré des sentiments de crainte au sein de la population; elles n'étaient peut-être pas non plus gérées de manière ouverte et transparente. Que telle soit la situation dans laquelle la composante pénitentiaire de la mission est appelée à intervenir ou que les caractéristiques du système pénitentiaire soient plus positives, le contexte historique définit les attentes du personnel national et il faut impérativement en tenir compte.

Dans ces conditions, il est primordial au début de la mission que les responsables de la mission et de la composante pénitentiaire déterminent clairement avec les autorités nationales la nature et la portée de l'appui qui peut être apporté au système pénitentiaire national. Il est démontré, et l'expérience le confirme, que les attentes initiales des instances nationales, de la société civile (y inclus des ONG qui s'intéressent au système pénitentiaire), du personnel et d'autres organismes concernant le rôle de la composante pénitentiaire de la mission peuvent ne pas être réalistes et se traduire par des difficultés dans les relations avec ces entités.

a) Gouvernement/ministère et service chargés de la supervision

Il est d'une importance fondamentale pour leur efficacité et leur durabilité que toutes les initiatives d'appui au système pénitentiaire mises en œuvre par la mission s'inscrivent dans la ligne des priorités nationales concernant ce système. Tout programme d'appui doit respecter les positions officielles du pays hôte en matière de développement du système pénitentiaire. Ces positions et les priorités du pays hôte peuvent être difficiles à déterminer au lendemain immédiat des conflits, en particulier si les aspirations nationales relatives au système pénitentiaire ne sont pas reflétées dans l'accord de paix, si le gouvernement est un gouvernement intérimaire, si le système pénitentiaire ne figurait pas précédemment parmi les priorités gouvernementales et si les relations qui existent entre le système pénitentiaire, la paix et la sécurité ne sont pas largement comprises. Il peut exister, dans certains pays, un plan ou une stratégie nationale de développement contenant des dispositions particulières relatives au développement du système pénitentiaire, mais ce n'est généralement pas le cas à l'arrivée de la mission de maintien de la paix.

Lors de l'élaboration du programme d'appui, la composante pénitentiaire devra tenir compte de la nature transitoire et de l'inexpérience relative du gouvernement, de la capacité gouvernementale à faire face aux besoins de ressources financières et humaines ainsi qu'aux exigences opérationnelles, de même qu'aux divergences relatives aux attentes et à la compréhension de la portée et de la nature de l'appui devant être apporté par la mission. Le chef de la composante pénitentiaire devra prêter attention à ces questions et s'efforcer de formuler des stratégies efficaces pour traiter les problèmes découlant de ces facteurs. Les stratégies visant à établir de bonnes relations de travail comprennent :

- La manifestation de hauts niveaux d'intégrité personnelle, de respect d'autrui et d'impartialité;
- L'acquisition de solides connaissances de l'histoire et d'une bonne compréhension des traditions du pays hôte;
- L'acquisition de solides connaissances du système de justice pénale du pays hôte (avant et après le conflit) et l'aptitude à adapter les connaissances et l'expérience professionnelles en conséquence;
- L'identification de mesures stratégiques et d'approches visant les grands problèmes systémiques qui tiennent compte des sensibilités culturelles et du volume de ressources disponibles;
- La facilitation d'ateliers pour déterminer clairement les principes officiels concernant l'incarcération et/ou les normes du système pénitentiaire en place par rapport aux règles minima des Nations Unies et au cadre législatif et réglementaire national;
- L'insistance sur la pratique d'une culture professionnelle commune qui doit être fondée sur le respect des normes convenues au niveau international;
- La fourniture aux autorités nationales de documents de référence, dans la langue du pays, relatifs à la problématique des systèmes pénitentiaires;
- L'établissement de tout un réseau professionnel de contacts et de relations avec les parties prenantes;

- Une large concertation avec les partenaires du système des Nations Unies, les ONG et les donateurs bilatéraux possédant une solide expérience dans le pays hôte;
- La tenue de séances d’information ministérielles périodiques, avec fourniture de matériels en vue de la présentation d’exposés par des hauts fonctionnaires des ministères et des services concernés;
- La facilitation de tables rondes ou de séminaires publics sur le système de justice pénale;
- La communication de rapports d’avancement périodiques à toutes les parties prenantes;
- L’accent mis sur la collaboration, en évitant la concurrence, avec les autres ministères, services ou organismes gouvernementaux.

Au niveau institutionnel, ces autres mesures stratégiques sont à envisager :

- L’affectation de spécialistes pénitentiaires de la mission auprès d’homologues nationaux;
- L’établissement de groupes de travail conjoints pour mener des évaluations, formuler des propositions de programme et élaborer des programmes de formation;
- La réalisation d’évaluations et d’examens régionaux conjoints de sites;
- L’analyse conjointe des données présentes et historiques pour définir les tendances et profils démographiques et développer les capacités nationales à entreprendre ce type d’analyse, et la communication de cette information aux services de la justice pénale, du trésor et des finances;
- La facilitation de réunions du personnel pénitentiaire, menées par le personnel national, qui offrent une plate-forme aux fins d’une clarification périodique du programme d’appui de la mission;
- La facilitation de l’accès du personnel aux programmes de formation;
- L’attention aux questions intéressant directement le personnel, telles que le versement des salaires, la fourniture d’uniformes et l’accès à la formation;
- L’organisation et la facilitation de réunion de coordination périodiques avec toutes les parties prenantes, sous la présidence d’experts pénitentiaires nationaux, pour communiquer des informations sur le programme et encourager la cohérence et l’harmonisation entre les activités des parties prenantes et les processus de planification officiels;
- La conduite d’enquêtes conjointes sur les problèmes et incidents opérationnels;
- La recherche conjointe du concours des donateurs et de l’implication des ONG.

Il est souvent improductif de prêter attention exclusivement aux détenus dans les situations où le versement des salaires du personnel pénitentiaire est problématique, où ce personnel n’a pas d’uniformes, où il n’a pas bénéficié de formation depuis un certain

temps et où il est exposé aux difficultés de l'existence caractéristiques du lendemain des conflits. Les mesures stratégiques qui répondent aux besoins du personnel, notamment les programmes de formation de courte durée et les interventions auprès des donateurs pour verser des allocations au nouvelles recrues et au personnel en place durant les stages de formation (généralement de 12 mois) ainsi que pour mobiliser des fonds afin de doter le personnel d'uniformes, ont pour effet de renforcer la confiance et il est utile de les mettre en œuvre dès les premières phases de la mission.

b) Système de justice pénale

Il est essentiel de tenir compte de l'interdépendance des éléments constitutifs du système de justice pénale pour renforcer le système pénitentiaire de manière efficace. La politique du DOMP en matière d'appui au système pénitentiaire reconnaît l'importance d'interventions intégrées avec les autres composantes et les homologues nationaux du système de justice pénale, ainsi qu'avec les groupes de la mission chargés de questions transversales, notamment des droits de la personne et de l'égalité des sexes, et elle encourage la collaboration avec eux. Ces composantes, tant celles de la mission que nationales, sont celles qui interviennent dans les domaines suivants :

- La police;
- Les systèmes judiciaire et juridique;
- Les droits de la personne et l'égalité des sexes;
- La protection de l'enfance et de la justice des mineurs.

Cette démarche exige des spécialistes pénitentiaires de la mission qu'ils connaissent et comprennent les plans et programmes intéressant la police et le système judiciaire et qu'ils collaborent activement avec les entités appropriées pour s'assurer de la cohérence et de la logique de la programmation, en veillant à ce que les priorités de chacune d'entre elles soient respectées et en les harmonisant selon qu'il convient. Les mesures suivantes sont efficaces pour assurer la cohérence de la planification :

- Établissement de mécanismes de coordination, tels qu'un groupe spécial sur l'état de droit, un comité pour l'application de l'état de droit ou des groupes consultatifs (voir la description de ces mécanismes ci-après);
- Présentation d'information aux autres composantes et aux dirigeants de la mission, sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et les activités de projets spéciaux;
- Communication des rapports et observations aux composantes appropriées, par exemple, des rapports de renseignement à la composante Police, et des questions concernant les femmes et enfants en détention aux composantes Protection de l'enfance, Droits de l'homme et Égalité des sexes;
- Adoption d'une approche collégiale de la résolution des problèmes;
- Activités de formation combinées, par exemple, interventions d'urgence avec la composante Police, et besoins spéciaux des femmes délinquantes avec les composantes Égalité des sexes, Droits de l'homme et Protection de l'enfance;

- Emploi d'une terminologie commune, en particulier au moyen de l'établissement d'un glossaire/lexique convenu, fondé dans toute la mesure du possible sur les notions ayant cours au niveau international;
- Élaboration de protocoles de travail communs, tels que formalités et procédures d'immatriculation communes pour la détention par la police et les établissements pénitentiaires, procédures de sécurité communes pour le transport des détenus jusqu'aux tribunaux pour la police, les établissements pénitentiaires et les autorités judiciaires;
- Visites conjointes d'évaluation et de planification sur le terrain.

Les principales questions qui exigent une collaboration des composantes de la mission chargées de la police, du système judiciaire, du système pénitentiaire, de la justice des mineurs et des droits de l'homme avec le système de justice pénale national comprennent (sans que cette énumération soit limitative) :

- Les conditions de détention;
- La détention provisoire prolongée;
- Le surpeuplement carcéral;
- Les alternatives à l'incarcération;
- Les transferts des détenus, mineurs et adultes, de la garde de la police au système pénitentiaire;
- Le transfert des mineurs des établissements pénitentiaires pour adultes à des centres de détention pour mineurs;
- La sécurité extérieure des établissements pénitentiaires;
- Les interventions d'urgence;
- Les questions touchant au renseignement;
- L'élaboration d'une législation pénitentiaire nationale.

i) Services de police

Lorsque le système pénitentiaire s'est écroulé, la responsabilité de la détention des prévenus peut avoir été assumée par la police nationale ou par la police des Nations Unies (selon le mandat de l'Organisation). Dans le cadre des missions sans mandat exécutif, c'est la police nationale qui détient l'autorité et il faudra décider des questions de transfert de pouvoir entre la police nationale et le personnel pénitentiaire national, ainsi qu'entre la police des Nations Unies et les spécialistes pénitentiaires de la mission à l'arrivée de celle-ci. Des pressions s'exerceront indubitablement en faveur d'une réouverture des établissements pénitentiaires dans les plus brefs délais et il pourra être décidé de ce faire avant que les établissements soient en état approprié pour la bonne gestion des détenus. Ces pressions proviennent, dans la majorité des cas, du fait que les locaux de détention de la police sont généralement conçus pour l'incarcération d'un nombre limité de personnes pendant des périodes elles aussi limitées. Les conséquences du surpeuplement carcéral, telles que le manque d'hygiène,

l'impossibilité d'assurer une alimentation et un approvisionnement en eau adéquats et les risques de sécurité qui en découlent, se manifestent très rapidement.

Un comité pour l'application de l'état de droit peut constituer un mécanisme approprié pour fournir un appui à la planification du système pénitentiaire en vue de la réouverture des prisons. Dans l'éventualité où la création officielle d'un tel comité serait considérée comme inopportune, il est utile, en tout état de cause, d'associer au processus de planification les diverses entités qui seraient représentées au sein dudit comité. Le processus de transition bénéficie de la prise de décisions conjointes concernant les grandes questions à résoudre, notamment :

- La gestion des transferts de détenus;
- L'obtention de financements pour assurer la sécurité élémentaire;
- La fourniture d'appuis logistiques et leur gestion, par exemple pour les transports, la sécurité du périmètre extérieur, l'alimentation en nourriture et en eau;
- La définition de protocoles relatifs au transfert de la documentation officielle, notamment les mandats de détention, dossiers médicaux et dossiers de détention. En l'absence de documents juridiques, il convient de procéder à un examen des informations relatives aux détenus pour déterminer la légalité de leur incarcération et d'en référer à l'instance décisionnelle compétente.

S'il faut renforcer la capacité du service pénitentiaire national à assurer la sécurité extérieure des prisons, une Unité de police constituée (FPU) des Nations Unies peut être déployée à cette fin. Dans ce cas, il faut élaborer avec le Bureau du chef de la police des Nations Unies des directives spécifiques, consignées par écrit, qui exposent clairement les rôles et fonctions de l'unité, les règles d'engagement et de comportement, la chaîne de commandement et les responsabilités redditionnelles de tout personnel affecté à l'unité. Une autre option consiste à recourir à la police nationale et à la charger de ces fonctions. Il est bon d'inclure les précisions ci-après dans les directives :

- Clarification des procédures de commandement et de contrôle à appliquer lors des incidents dans les établissements pénitentiaires;
- Clarification des procédures relatives au port et à l'emploi des armes à feu dans les établissements pénitentiaires et aux environs des établissements;
- Détermination de l'effectif minimum en service dans les établissements pénitentiaires, notamment lors d'incidents qui exigent la présence simultanée des forces de police dans d'autres lieux de la collectivité;
- Détails de toute stratégie visant à faciliter à terme le transfert de ces fonctions au personnel du système pénitentiaire national ou aux forces de la police nationale.

La composante pénitentiaire et le personnel national devraient organiser conjointement des séances d'information à l'intention du personnel chargé de ces fonctions.

ii) Systèmes judiciaire et juridique

L'un des grands problèmes qui se pose fréquemment en phase de post-conflit est celui du surpeuplement carcéral résultant de la prolongation de la détention provisoire. Le système judiciaire n'est souvent plus en mesure d'opérer de manière efficace, ni dans

les délais voulus et les dispositions relatives à l'audition des causes ne sont donc plus respectées. Il est essentiel que les cadres supérieurs du personnel pénitentiaire national et la composante judiciaire de la mission établissent de bonnes relations de travail avec les hauts fonctionnaires judiciaires, le ministère public et les défenseurs publics (ou leurs équivalents) de manière à pouvoir traiter des questions situées à l'interface du système judiciaire et du système pénitentiaire. Comme il a été noté plus haut dans la présente section, la résolution efficace d'un certain nombre de problèmes exige la collaboration des spécialistes des questions policières, judiciaires et pénitentiaires. Outre l'instauration de mécanismes conjoints, tels qu'un comité de suivi des affaires, les spécialistes pénitentiaires de la mission et le personnel national devraient également organiser des rencontres bilatérales avec le personnel judiciaire de haut niveau, y inclus le ministère public, pour traiter d'autres questions d'intérêt commun, telles que l'incarcération des femmes et des enfants et les alternatives à l'emprisonnement. Dans les pays où la loi confie au pouvoir judiciaire des attributions de supervision du système pénitentiaire, il convient d'encourager les fonctionnaires responsables à s'acquitter de leurs fonctions conformément aux dispositions en vigueur.

iii) Système judiciaire pour mineurs

Lorsqu'il existe un système judiciaire pour mineurs, il est essentiel que les spécialistes des questions pénitentiaires du pays et de la mission établissent de bonnes relations de travail avec les responsables de ce système. En l'absence d'un tel système, ces mêmes spécialistes devraient s'efforcer de faire en sorte que les normes internationales de la justice des mineurs soient respectées dans la pratique, que le recours aux peines privatives de liberté soit limité et que les normes de protection appropriées soient appliquées.

En tout état de cause, les détenus mineurs doivent être séparés des adultes. Dans les situations de post-conflit, où la police ou les tribunaux ne vérifient pas toujours l'âge des détenus, les mineurs sont fréquemment incarcérés dans des prisons pour adultes[20]. Il faut transférer ces mineurs dès que possible dans des établissements de détention qui leur sont réservés et en notifier les tribunaux compétents. Faute de tels établissements, les mineurs devront au moins être séparés des adultes dans les établissements où ils sont incarcérés et il faudra rechercher activement les possibilités d'alternatives à l'incarcération.

Il conviendra de formuler conjointement avec le personnel pénitentiaire national une politique de gestion des détenus mineurs ainsi qu'un programme de formation correspondant et de dispenser cette formation. Au sein des missions des Nations Unies, l'UNICEF intervient généralement dans le domaine de la justice des mineurs, et des réunions périodiques devraient être organisées entre les représentants de l'UNICEF, les spécialistes pénitentiaires de la mission et le personnel pénitentiaire national pour traiter des problèmes d'intérêt commun. S'il n'est pas prévu de système judiciaire pour mineurs, la composante pénitentiaire de la mission devrait œuvrer avec le personnel de l'UNICEF pour encourager les autorités nationales à établir un système distinct non institutionnel. La publication de la série *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 14, Children in Prison* (gn14-children-in-prison.pdf) *[Notes*

[20] Les *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté* sont accessibles à http://www.ohchr.org/french/law/mineurs.htm

d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº14, Les enfants en prison], accessible à www.prisonstudies.org contient des renseignements utiles sur ces questions. On trouvera également des informations (en anglais) sur le système de justice pour mineurs en Afrique sur le site web de Penal Reform International à www.penalreform.org/english/theme_vulnerable.htm.

Mécanismes de coordination de la planification sectorielle

Parmi les mécanismes de coordination efficaces qui ont été établis dans le passé à cette fin figurent notamment les mécanismes suivants :

- **Équipe spéciale sur l'état de droit,** présidée par le DSRSG et réunissant des membres du personnel de la mission chargés de la police, des questions judiciaires, des questions pénitentiaires, de l'égalité des sexes et des droits de l'homme, ainsi que des représentants du PNUD, des principaux donateurs, de la Banque mondiale et du gouvernement national.

  Rôle : Élaboration d'une stratégie de réforme et de rétablissement de l'état de droit à présenter au nouveau gouvernement, comportant notamment des propositions de programmes, des jalons, des recommandations budgétaires et des processus de contrôle continu.

- **Groupe de travail des Nations Unies pour l'état de droit,** présidé par le DSRSG et réunissant des membres du personnel de la mission chargés de la police, des questions judiciaires, des questions pénitentiaires, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et des affaires civiles.

  Rôle : Élaborer des politiques, déterminer les priorités et assurer la coordination des activités des composantes de la mission intervenant dans le domaine de l'état de droit.

- **Comité pour l'application de l'état de droit,** présidé par le DSRSG et réunissant le ministre de la justice, le chef de la police nationale, le conseiller à la sécurité auprès du chef du gouvernement, le haut responsable du service pénitentiaire national, et des représentants de la police des Nations Unies, des spécialistes (du pays et de l'ONU) des questions judiciaires, des questions pénitentiaires, des droits de l'homme et de la société civile.

  Rôle : Coordonner avec les autorités nationales les stratégies de mise en œuvre des politiques nationales relevant du mandat de la mission et élaborer des plans stratégiques pour remédier aux déficiences systémiques.

- **Comité de suivi des affaires,** présidé par un représentant du Bureau du procureur général et réunissant des spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires de la mission et des représentants du personnel pénitentiaire national.

  Rôle : Examiner la légalité de la détention dans les cas individuels dans le cadre de réunions de travail hebdomadaires, déterminer s'il convient de maintenir les prévenus en détention et émettre des recommandations à l'intention des tribunaux.

- **Équipe spéciale de coordination et de suivi de l'état de droit,** formée de membres du personnel de la police et des composantes judiciaire, Droits de l'homme et pénitentiaire.

Rôle : Coordonner les programmes et activités ayant trait à la réforme judiciaire, à l'application des lois, à la réforme du système pénitentiaire, à la réforme juridique et aux droits de l'homme.

c) Autres instances gouvernementales

Le service pénitentiaire fait partie de la structure de gouvernance nationale et, à ce titre, son personnel doit interagir avec celui des autres services gouvernementaux. Il est donc important que le personnel pénitentiaire national et celui de la composante pénitentiaire de la mission établissent de bonnes relations de travail avec les principales entités concernées; il faut également que des accords officiels soient conclus en tant que de besoin avec d'autres organismes gouvernementaux, afin de coordonner les prestations de services. Parmi les organismes concernés peuvent figurer :

- Les services des finances et le Trésor (budgets de fonctionnement et d'équipement du système pénitentiaire);
- La commission du secteur public (politiques de ressources humaines relatives aux fonctionnaires de l'État);
- Les services d'enseignement (programmes d'éducation pour les détenus et, selon qu'il est nécessaire, pour le personnel);
- Les services de santé (contrôle de santé des détenus et du personnel, fournitures de premiers soins);
- Les services chargés des droits de l'homme (contrôle de la situation dans les prisons, formation du personnel et des détenus);
- Les services chargés des affaires féminines (notamment pour les questions d'égalité des sexes);
- Les services de justice des mineurs et de protection de l'enfance (services pour les délinquants juvéniles et les enfants en milieu carcéral);
- Les services d'assistance sociale et de protection de l'enfance (pour les enfants n'ayant pas l'âge de la responsabilité pénale ainsi que pour ceux qui ont besoin de soins et de protection mais ne sont pas accusés d'infractions);
- Les services du travail (formation et services de placement pour les détenus);
- Les services du Médiateur et/ou la commission nationale des droits de l'homme (contrôle des conditions de détention).

Composante militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies

La force de maintien de la paix des Nations Unies peut contribuer à la gestion de détenus civils, en cas d'insuffisance de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires civils. Cette situation se présente davantage au début de l'opération de maintien de la paix que par la suite, mais il peut y avoir des cas où la capacité du système pénitentiaire national est dépassée à un stade ultérieur. Lorsque des détenus civils sont incarcérés et gérés par la composante militaire de la mission, la composante

pénitentiaire peut fournir des conseils sur la gestion des détenus conformément aux dispositions juridiques et législatives nationales régissant le système pénitentiaire.

La composante pénitentiaire peut également collaborer avec la composante Droits de l'homme de la mission pour formuler des directives sur la détention, dans l'attente d'instructions du siège sur la question, et pour fournir des conseils sur l'adoption d'une stratégie de contrôle prévoyant une supervision de la mission et des instances extérieures. Il convient de se rappeler que les observateurs de l'extérieur perçoivent les Nations Unies comme un ensemble monolithique et que les abus et les infractions individuels sont attribués à tous les membres et entités de l'Organisation.

Quand la force de maintien de la paix est chargée de la gestion des détenus, la composante pénitentiaire doit collaborer avec les autorités nationales pour permettre la remise de ceux-ci à la garde des autorités civiles dans les meilleurs délais. Quand la force de maintien de la paix gère les établissements pénitentiaires civiles depuis le début de la mission, il peut convenir :

- De formuler un plan, avec les autorités nationales, pour procéder au transfert des établissements pénitentiaires aux autorités pénitentiaires nationales (comportant notamment des mesures à court et à moyen terme pour faire face aux dépassements de capacité éventuels);
- De conclure un accord entre les autorités nationales et l'opération de maintien de la paix pour définir clairement les questions relatives à la logistique, aux coûts à la sécurité, au pouvoir légal de détention ainsi que d'autres questions, par exemple, la fourniture de matériel de sécurité tel que les menottes, serrures et cadenas, la mise à disposition de personnel de sécurité armé lors que le système pénitentiaire national n'en dispose pas, l'approvisionnement en aliments durant une période de transition donnée, et les documents devant être fournis par les autorités pénitentiaires nationales. Ceci exige des consultations avec le ou les juristes affectés à la mission et le conseiller juridique de la force pour définir un mécanisme approprié à mettre en place.

Quand la force de maintien de la paix et les autorités nationales se partagent les responsabilités de la détention de civils (notamment par la co-implantation de personnel) il peut convenir :

- De conclure un accord écrit prévoyant les arrangements à adopter entre le gouvernement national et l'opération de maintien de la paix, pour définir clairement les questions relatives à l'accès aux prisons, à la sécurité, à l'utilisation des locaux, tels que les cours d'exercice, les cuisines et autres, au transfert des détenus vers les tribunaux, et au processus de règlement des différends entre les autorités pénitentiaires nationales et la force de maintien de la paix. Ceci exige, de même, des consultations avec le ou les juristes affectés à la mission et le conseiller juridique de la force pour définir un mécanisme approprié à mettre en place.

Bien que cela ne soit généralement pas mentionné expressément dans son mandat, la force de maintien de la paix peut fournir d'autres appuis au système pénitentiaire national, appuis dont la nature varie selon les circonstances et selon les demandes adressées à la mission. Ces demandes sont, en principe, adressées au commandant de secteur qui doit les approuver après avoir procédé à une évaluation des priorités, des ressources et du niveau approprié d'appui. Les appuis ainsi fournis peuvent comprendre :

Des conseils d'ingénierie pour formuler des solutions pratiques aux problèmes d'entretien de l'infrastructure, tels que le renforcement des murs et la réparation des installations sanitaires;

L'approvisionnement en eau lors de situations d'urgence, par exemple par l'emploi des camions-citernes à eau de la force de maintien de la paix pour assurer l'alimentation en eau potable en cas de panne de pompe dans un établissement pénitentiaire;

La fourniture de matériel de sécurité et de contrôle, par exemple la mise à disposition de matériel en surplus et de matériel à réparer;

Les prestations de services de santé, par exemple par l'entremise du personnel médical de la force de maintien de la paix qui intervient pour effectuer un contrôle de santé en cas d'urgence, tel qu'en présence d'une flambée apparente de maladie transmissible;

Le transport de détenus célèbres et/ou dangereux vers les tribunaux et entre différents établissements pénitentiaires.

Équipe de pays des Nations Unies

Dans le cadre des opérations de maintien de la paix, les spécialistes pénitentiaires sont chargés de chercher activement à obtenir la participation des partenaires au développement, au sein du système des Nations Unies et hors des Nations Unies, et des donateurs à l'apport d'appuis au système pénitentiaire national. Ils sont chargés également de renforcer les capacités nationales en matière de mobilisation de fonds, de gestion des projets et d'administration financière. Il convient qu'ils s'emploient à ces tâches dès les premiers temps du déploiement de la mission.

La composante pénitentiaire doit s'informer sur la présence éventuelle d'entités du système des Nations Unies dans le pays avant l'établissement de l'opération de maintien de la paix et y accorder toute l'attention qu'elle mérite. Le personnel de l'équipe de pays possède souvent une longue expérience des réalités locales et des connaissances spécialisées (certaines sans rapport avec le système pénitentiaire) qui peuvent être utiles aux spécialistes des questions pénitentiaires. Ceux-ci devraient faire fond sur toute initiative de l'équipe de pays ayant eu pour objet d'appuyer directement le système pénitentiaire et formuler une approche intégrée de l'appui futur à apporter.

Parmi les partenaires potentiels de toute mission appartenant au système des Nations Unies figurent le HCDH, l'ONUDC, le PNUD, l'UNICEF et UNIFEM. Dans la plupart des cas, chacun d'eux est actif dans un domaine donné dans la zone d'intervention de l'Organisation, mais pas nécessairement dans le domaine pénitentiaire. L'importance de ces organismes pour le système pénitentiaire national tient à ce que chacun d'eux a un mandat qui lui permet d'agir dans les situations de post-conflit au-delà du mandat de l'opération de maintien de la paix. Leur implication précoce peut accroître l'efficacité des programmes à longue visée, en établissant des conditions favorables à une transition sans heurts entre les activités de la mission et les programmes d'appui des divers organismes.

La collaboration avec les entités du système des Nations Unies doit être menée dans le respect des principes fondamentaux suivants :

- L'intégration des initiatives de la mission et de celles des partenaires des Nations Unies (dont certains peuvent avoir entrepris l'exécution de programmes avant l'arrivée de la mission). Il s'agit d'agir de manière coopérative, en évitant les redondances d'efforts et le chevauchement des programmes.
- Le rôle préparatoire des activités de la composante pénitentiaire de la mission qui, bien que devant être conçues pour répondre aux besoins à court et à moyen terme, doivent jeter les bases d'un développement à long terme du système pénitentiaire national.

a) Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)[21]

Il incombe à toutes les entités des Nations Unies de veiller à la promotion et à la protection des droits de l'homme par leurs travaux sur le terrain. En tant que chef de file dans ce domaine, le HCDH fournit un soutien organique et fonctionnel ainsi que des orientations et des connaissances spécialisées aux composantes des opérations de maintien de la paix actives dans le domaine des droits de l'homme. Ces composantes aident le pays hôte en matière de prévention et de redressement des violations des droits de l'homme, de développement des capacités et des institutions (notamment du renforcement du système pénitentiaire national) et de la prise en compte systématique des droits de l'homme dans les travaux des autres partenaires des Nations Unies. Elles surveillent la situation dans les prisons et œuvrent en collaboration avec le personnel pénitentiaire et les groupes chargés de l'état de droit pour toutes les questions relatives au respect des normes internationales dans les établissements pénitentiaires et des droits de détenus. Elles fournissent également des appuis à la formation aux droits de l'homme et un soutien consultatif dans ce domaine.

Le HCDH a également élaboré des instruments et des matériels méthodologiques adaptables au contexte et aux besoins locaux. La série d'ouvrages intitulée *Les droits de l'homme et les prisons* présente un intérêt tout particulier; elle comprend :

- Le *Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire;*
- Le *Répertoire de poche relatif sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme à l'usage des agents pénitentiaires;*
- Le *Recueil d'instruments internationaux des droits de l'homme concernant l'administration de la justice;*
- Le *Guide du formateur aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire.*

On peut se procurer ce module en s'adressant à <publications@ohchr.org> ou le télécharger à partir de la page http://www.ohchr.org/english/about/publications/training.htm (publication nº11).

[21] http://www.ohchr.org/french/about/index.htm

b) Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Le PNUD[22] fournit des appuis aux systèmes judiciaire, juridique et pénitentiaire dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Sa position, en faveur de laquelle il plaide de longue date, est que la justice et la sécurité relèvent des responsabilités fondamentales de l'État et qu'elles constituent un élément intégral de la bonne gouvernance et de la prévention des conflits violents. En conséquence, il a lancé des initiatives dans le domaine de la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité, qui sont conçues pour transformer les institutions de ces secteurs afin d'en faire des entités plus efficaces, légitimes et transparentes qui soutiennent le fonctionnement d'un État équitable, respectueux des droits et responsable de ses actes devant ses ressortissants.

Ainsi qu'il est noté à la section V 2) d) du présent guide, le PNUD a créé des fonds d'affectation spéciale thématiques dont l'un qui relève de son Bureau de la prévention des crises et du relèvement (BCPR) et qui a une gamme de services pour la réforme du secteur de la sécurité et de la justice transitionnelle. Ce fonds a permis de financer des interventions visant à améliorer l'état des prisons dans les situations de post-conflit[23].

c) Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)[24]

La promotion de l'état de droit, notamment dans les pays qui émergent de conflits, se situe au cœur du mandat de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Au sein du système des Nations Unies, l'ONUDC possède des ressources spécialisées, et notamment des experts en matière de justice pénale, ainsi qu'une longue expérience de l'appui aux pays dans ce domaine. En outre, au fil des ans, il a établi un vaste réseau de praticiens et de chercheurs représentant différents systèmes juridiques, régions et contextes linguistiques et culturels.

L'ONUCD offre des appuis aux pays aux niveaux opérationnel et normatif. Au niveau opérationnel, il aide les pays à reconstituer ou à renforcer les capacités de leur système de justice pénale pour opérer de manière plus efficace dans le contexte de l'état de droit en appuyant les évaluations des besoins, en offrant des conseils juridiques et politiques, en dispensant des formations et en apportant une assistance technique dans le cadre de divers projets. Au niveau normatif, l'ONUDC promeut l'élaboration de règles et de normes en matière de prévention des crimes et de justice pénale et il appuie leur application dans les situations de post-conflit et de développement[25]. Les programmes de l'ONUCD couvrent toute une gamme de domaines, depuis la réforme de la justice en général, notamment de la justice pour mineurs, la réforme pénale, la justice réparatrice et les alternatives à l'incarcération, jusqu'à la prévention des infractions graves et à la lutte contre ces infractions, telles que la criminalité transnationale organisée, la corruption, le trafic des drogues, le trafic des êtres humains et le terrorisme.

---

[22] http://www.undp.org/governance/justice.htm
[23] http://www.undp.org/bcpr/jssr/index.htm
[24] http://www.unodc.org/unodc/index.html
[25] Voir le Recueil des règles et normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de la justice pénale à http://www.uncjin.org/Standards/Compendium/compendium.html . Ces règles et normes portent sur les questions intéressant le système de justice pénale telles que la justice des mineurs, le traitement des détenus, le rôle des procureurs, les alternatives à l'incarcération, les victimes, etc.

En outre, l'ONUDC a joué un rôle de premier plan dans les négociations et l'adoption de cinq nouveaux instruments internationaux : la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses trois protocoles complémentaires, et la Convention des Nations Unies contre la corruption. Ces dernières années, l'Office a été actif dans le contexte de plusieurs opérations de maintien de la paix des Nations Unies, notamment au Cambodge, en Afghanistan, en Haïti, en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie. Ses interventions ont consisté en l'apport d'aide à la rédaction de nouvelles dispositions législatives ou à la révision de dispositions existantes, en l'élaboration de codes de conduite, directives et pratiques optimales pour les agents de la justice pénale, juges, ministère public, forces de l'ordre, etc., et en la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités des systèmes pénitentiaires. L'ONUDC a également mis au point des matériels pédagogiques à l'intention de la composante Police civile des missions de maintien de la paix des Nations Unies (par exemple, le *Libre Bleu*) et a organisé des ateliers de formation pour la composante Police des Nations Unies (UNPol) de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU). Il a apporté son concours à l'élaboration de guides de formation de base à l'intention des les agents de services correctionnels en Somalie, en Bosnie-Herzégovine et en République serbe.

d) Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)[26]

L'UNICEF œuvre dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection de l'enfance et intervient de longue date dans les situations de post-conflit, y inclus dans les opérations de maintien de la paix . Dans les situations de transition et de post-conflit, le fonds coopère étroitement avec le système des Nations Unies, les autorités gouvernementales, les instances internationales et les partenaires locaux, dans les domaines clés de la protection de l'enfance, qui présentent tous une pertinence particulière pour le rétablissement de l'état de droit dans le cadre du respect des droits de l'homme. Les domaines d'intervention spécifiques de l'UNICEF sont :

La démobilisation et la réinsertion sociale des enfants associés aux forces armées. Durant la transition, la remise en liberté des enfants recrutés par les forces combattantes se fait dans le cadre général d'un accord de paix négocié qui vise également les adultes. Une activité d'une importance cruciale pour la protection des enfants durant cette période consiste à identifier les enfants, garçons et filles, et à veiller à ce qu'ils aient accès aux programmes de réinsertion. Les besoins des enfants diffèrent de ceux des adultes et cette activité devra faire l'objet d'un suivi de moyen à long terme.

La justice pour les enfants. L'insécurité persistante, les taux élevés de pauvreté, le déplacement et le manque de possibilités qui caractérisent les situations de post-conflit sont autant de facteurs qui augmentent le risque de comportements illégaux chez les enfants. L'UNICEF œuvre avec de nombreux partenaires des Nations Unies et des pays pour renforcer l'application des normes internationales de justice pour les mineurs en apportant des amendements aux lois et politiques existantes. Il plaide également en faveur d'une attention accrue aux crimes et délits commis à l'encontre des enfants et d'une protection appropriée des enfants victimes et témoins. Enfin, bien que les enfants ayant commis des crimes de guerre soient essentiellement eux-mêmes des victimes, il est parfois nécessaire, en tant qu'élément du processus de réinsertion et pour en

[26] http://www.unicef.org

assurer l'efficacité, de les tenir responsables de leurs actes dans une certaine mesure. L'UNICEF appuie la mise en place de mécanismes appropriés et sensibles qui évitent d'exposer les enfants inutilement au système de justice pénale ou aux tribunaux spéciaux.

La prévention de la séparation et la prise en charge des enfants séparés et non accompagnés. Le retour des enfants déplacés dans les collectivités présente des menaces pour eux. Il faut éviter, durant la période de transition, que les enfants courent des risques supplémentaires de séparation des personnes chargées de veiller à leur bien-être. L'UNICEF s'emploie à cet égard à promouvoir l'octroi d'un soutien aux ménages afin que leurs besoins de base soient satisfaits et que les enfants restent en famille; il plaide également en faveur d'une réglementation de la garde en établissements, pour éviter qu'il en soit abusé, et de l'instauration de systèmes de garde alternatifs ainsi que d'un contrôle communautaire des arrangements informels d'accueil parental et de placement informel en famille d'accueil pour assurer la sécurité et le bien-être des enfants.

e) Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) [27]

UNIFEM fournit une assistance financière et technique aux stratégies et programmes novateurs qui favorisent l'émancipation des femmes et l'égalité des sexes. Il place la promotion des droits de la personne des femmes au cœur de ses activités et se concentre sur quatre domaines stratégiques : 1) la réduction des impacts de la pauvreté sur les femmes; 2) l'élimination de la violence contre les femmes, 3) l'inversion de la tendance actuelle de la propagation du VIH/sida chez les femmes et les filles; et 4) l'instauration de l'égalité des sexes dans la gouvernance démocratique en temps de paix comme en temps de guerre.

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)[28]

Le CICR est un organisme indépendant ayant un mandat exclusivement humanitaire qui est de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne et de leur porter assistance. Après les blessés et les malades, les détenus et les prisonniers constituent la troisième catégorie de personnes en faveur desquelles le CICR intervient. Il a pour mandat spécifique de venir en aide aux prisonniers de guerre et aux civils internés dans les conflits internationaux armés, et il possède une longue expérience des visites de personnes privées de liberté dans le cadre de conflits non internationaux ou d'autres situations de violence. Le CICR a eu et a régulièrement accès aux personnes détenues par diverses forces internationales pour le maintien de la paix, le rétablissement de la paix ou l'imposition de la paix, telles que celles de l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM), de la Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (SFOR), de la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK), de

[27] http://www.unifem.org
[28] http://www.icrc.org

la Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR), de la Force internationale au Timor oriental (INTERFET) et de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO).

Au fil des ans, le CICR a étendu progressivement le champ de ses activités : les détenus de droit commun sont à préent inclus dans ses visites et ses observations, s'ils partagent les locaux de personnes arrêtées en rapport avec des troubles civils ou s'ils pâtissent en conséquence directe de cette situation. Ainsi, si l'approvisionnement en nourriture est insuffisant (ce qui affecte tous les détenus quel que soit leur statut ou le motif de leur détention), le CICR demande aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour y remédier. Toute aide supplémentaire apportée par le CICR est distribuée de manière égale à tous les détenus. Le CICR a également entrepris des projets d'alimentation en eau et d'assainissement et il effectue périodiquement des visites de prisons.

Organisme indépendant et neutre, le CICR ne partage pas officiellement les informations dont il dispose et il n'effectue pas de visites conjointes des établissements pénitentiaires. Il est impératif que la composante pénitentiaire de la mission respecte ses méthodes de travail. Il est de bonne pratique, toutefois, de rencontrer les représentants de la Croix-Rouge sur des bases informelles et d'échanger des informations avec eux de manière à éviter les chevauchements et à harmoniser les vues sur les problèmes (pour prévenir les effets contre-productifs dans les relations avec les autorités). Une pratique optimale consiste à communiquer au CICR les rapports et les plans stratégiques relatifs au système pénitentiaire et à le tenir au courant des activités des Nations Unies. Les rapports communiqués par le CICR aux autorités sont strictement confidentiels et ne peuvent pas être publiés par les autorités sans le consentement préalable du CICR.

Organisations non gouvernementales et société civile

a) Organisations non gouvernementales

Les organisations non gouvernementales (ONG), qui sont généralement des organisations à but non lucratif, peuvent jouer un rôle substantiel dans le développement et la réforme des systèmes pénitentiaires. Les ONG nationales qui agissent dans ce sens dans les situations de post-conflit sont celles qui sont axées sur la réforme de la législation et des politiques, le plaidoyer en faveur des détenus, les droits de l'homme, l'assistance juridique, les services de réinstallation, l'éducation et la formation, les services ciblant les jeunes, et l'appui religieux. Outre le personnel national, le Conseil des églises local (ou son équivalent), les associations du Barreau, les ONG internationales bien établies et les organisations nationales de défense des droits de l'homme peuvent aider à identifier des ONG locales spécifiques et des responsables au sein de ces organisations. Il est souvent préférable que les instances gouvernementales nationales établissent des relations officielles avec ces organisations, de manière à ce que les travaux de celles-ci s'inscrivent dans la durée au lieu de consister en des interventions ponctuelles.

Parmi les points à considérer lorsque l'on recherche l'appui des ONG, nationales comme internationales, figurent :

- L'organisation de séances d'information par le personnel pénitentiaire national sur les principes, pratiques et procédures pénitentiaires, l'état général du système pénitentiaire, les problèmes et dispositions concernant la sécurité, le plan de développement stratégique, et les plans et programmes en cours d'application par les autorités nationales et les divers donateurs, y inclus les ONG;
- La coordination des interventions et la transparence des activités;
- Le filtrage et la formation des bénévoles appelés à être en contact direct avec les détenus;
- La capacité à fournir des services et un appui appropriés au système pénitentiaire, y inclus la capacité de mobilisation de fonds.

b) Société civile

La société civile comprend les entités à but non lucratif, groupes organisés, clubs et associations qui opèrent indépendamment du gouvernement et de l'État, tels que les universités, les ONG, les collectivités locales organisées et les syndicats du travail. La société civile peut être organisée aux niveaux local, national et international. Il est essentiel d'établir des relations de travail efficaces avec elle en tout état de cause, mais tout particulièrement dans les situations de post-conflit, car elle peut exercer une influence majeure sur l'orientation de l'élaboration du système pénitentiaire et sur le soutien des collectivités en faveur du système. La publication *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 12, Encouraging the involvement of civil society (*gn12-civil-society.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº12, Encourager l'implication de la société civile]* contient des renseignements utiles à ce sujet et est accessible à www.prisonstudies.org.

i) Implication de la société civile

Lorsque les organisations locales, nationales et internationales soutiennent et souhaitent soutenir le système pénitentiaire, l'établissement d'un forum de parties prenantes, sous la direction des autorités pénitentiaires nationales, peut être utile pour assurer l'implication de la société civile et l'expansion de la base de ressources disponibles. Il convient d'encourager les autorités pénitentiaires à élaborer, dans le cadre de son processus de planification stratégique, un plan de coopération avec la société civile. Ce plan devrait comporter au moins les caractéristiques suivantes :

- Désignation d'un responsable du personnel national chargé d'établir et de coordonner les relations avec la société civile;
- Organisation d'une séance d'orientation à l'intention des personnes et organisations souhaitant œuvrer dans les prisons ou coopérer avec le système pénitentiaire, pour diffuser des informations sur :
  - Le rôle et l'organisation du système pénitentiaire;
  - Les politiques et procédures pénitentiaires ayant des incidences sur les bénévoles et les visiteurs;

- Les rôles possibles des groupes de la société civile;
- Les principaux défis auxquels fait face le système pénitentiaire et que les groupes de la société civile peuvent contribuer à relever;
- L'appui que peut apporter la société civile, par exemple, matériel et fournitures (literie, articles vestimentaires, alimentation), élaboration et exécution de programmes pour les détenus (éducation, santé, formation professionnelle, loisirs), et prestations de services aux familles des détenus (transports pour les visites familiales dans les prisons);
- Les protocoles et arrangements relatifs à la sécurité et à l'administration.

ii) Identification des parties prenantes

Parmi les groupes susceptibles de vouloir coopérer avec le système pénitentiaire figurent :

- Les organisations de défense des droits de l'homme;
- Les organisations confessionnelles;
- Les ONG qui travaillent spécifiquement avec les détenus, telles que les organisations de soutien des détenus et de réforme pénale, certains groupements féminins et les services d'assistance juridique communautaires;
- Les familles de détenus, ce groupe étant souvent négligé car il n'est généralement pas organisé, mais à partir duquel il est toutefois possible de former des groupements de soutien des détenus;
- Les notables et anciens traditionnels et leurs collectivités;
- Certains groupements d'intérêts, tels que les groupes de soutien des personnes vivant avec le VIH/sida ou des victimes de crimes;
- Les organisations commerciales et les syndicats du travail s'intéressant à la formation professionnelle des travailleurs.

Entités et organismes de contrôle

L'une des activités clés qui doit être entreprise dans le cadre de tout programme d'appui au système pénitentiaire des missions de maintien la paix, en collaboration avec le personnel national, est la formulation d'arrangements de contrôle formels et informels et de supervision du système pénitentiaire visant à s'assurer du respect des normes des droits de l'homme et des obligations redditionnelles du système.

a) Entités de la mission et autres acteurs internationaux

Le contrôle et la surveillance de la situation et de la gestion des établissements pénitentiaires peuvent être entrepris par plusieurs entités de la mission, telles que les composantes Droits de l'homme, Affaires civiles, Égalité des sexes, ainsi que par des organismes régionaux, nationaux et internationaux, aux fins de déterminer la conformité des normes appliquées par le système pénitentiaire avec celles des droits de l'homme en vigueur. Les programmes de la mission visant au renforcement des capacités du système pénitentiaire reposent sur l'hypothèse que les composantes intervenant dans le domaine des droits de l'homme se chargeront du contrôle du système pénitentiaire, de la formation des détenus ainsi que du personnel à l'interprétation et à l'application des normes internationales, et du développement des capacités nationales à assurer cette formation et ce contrôle. Des communications fréquentes et périodiques s'imposent entre la composante pénitentiaire de la mission et ces autres composantes, de manière à maximiser les activités, à réduire les redondances et à émettre un message cohérent et harmonisé à toutes les parties prenantes. On trouvera des informations sur les travaux du HCDH et du CICR aux sections VI 3) a) et VI 4) du présent guide.

b) Organismes de contrôle nationaux

Les autorités nationales peuvent établir elles-mêmes des organismes de contrôle tels que :

- Un bureau de médiateur;
- Une commission nationale des droits de l'homme ou d'autres entités chargées de ces questions;
- Une commission d'enquête parlementaire;
- Un service d'inspection indépendant;
- Une commission des prisonniers politiques.

Parmi les mesures stratégiques qui se sont avérées efficaces pour aider le personnel pénitentiaire à coopérer avec les organismes nationaux chargés du contrôle du respect des droits de l'homme figurent :

- Des appuis au personnel pénitentiaire national pour formuler des programmes d'information et de formation du personnel des organismes de défense des droits de l'homme sur les conditions de la gestion des prisons, telles que les procédures de sécurité fondamentales et les normes et procédures en matière de discipline et de visites;
- L'élaboration d'une approche mutuellement convenue de vérification de l'exactitude des rapports sur la situation des droits de l'homme avant leur publication.

Des directives relatives aux visites d'établissements de détention ont été publiées par le HCR, l'ONUDC et le CICR. Elles sont disponibles auprès de ces organismes :

HCH : http://www.ohchr.org/french/about/publications/
ONUDC : http://www.unodc.org/unodc/contact_form.html?to=legal
CICR : http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/iwpList2/About_the_ICRC:Contacts

L'Association pour la prévention de la torture (APT) a publié un guide pratique intitulé *Visiter un lieu de détention,* qui est accessible à

http://www.apt.ch/pub/library/Monitoring%20Guide%20FR.pdf

Exercice du droit de vote des détenus

Il est fréquent que des élections aient lieu durant la présence de l'opération de maintien de la paix. Les dispositions relatives au droit de vote et aux personnes qui en jouissent varient selon les pays. Dans les pays où les prévenus et les délinquants condamnés sont autorisés à voter, il est généralement plus efficace d'établir un bureau de vote dans chacun des grands établissements pénitentiaires. Il est important de s'assurer d'une compréhension commune de la législation électorale en vigueur de la part du personnel pénitentiaire national et de la composante pénitentiaire de la mission.

Les questions à aborder doivent comprendre :

- Le droit de vote des prévenus et des délinquants condamnés;
- Le droit des détenus de se porter candidats aux élections;
- Les stratégies d'information des détenus sur les dispositions de la loi électorale;
- La communication aux détenus des détails relatifs aux procédures de vote;
- La diffusion des manifestes des partis politiques;
- L'accès aux détenus pour les partis politiques et les candidats.

Il se peut que les autorités nationales aient déterminé que les détenus, bien qu'ils jouissent du droit de vote, ne seraient pas admis à l'exercer pour des raisons de sécurité ou pour d'autres motifs. Dans ce cas, il convient que les spécialistes pénitentiaires de la mission examinent, avec les responsables de la mission, les représentants de la Division de l'assistance électorale des Nations Unies et les autorités pénitentiaires nationales, les incidences d'une telle décision sur la gestion des prisons au cours de la période électorale et le jour du scrutin. Le refus de l'exercice du droit de vote peut en effet présenter des risques accrus de troubles dans les établissements pénitentiaires, y inclus des risques d'évasion, d'où la nécessité d'affecter des forces de police pour renforcer la sécurité périphérique et pour répondre aux perturbations dans les établissements.

Les prisons et le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR)

Un nombre substantiel de détenus appartient inévitablement à la catégorie des ex-combattants qui, les programmes de DDR en reconnaissent la nécessité, doivent retrouver leur place dans la société. Toutefois, la détention, avant le procès ou après condamnation, peut les exclure de la participation aux programmes de DDR. Il est démontré qu'une telle position est porteuse de graves risques de troubles dans les établissements de détention et d'évasions, et il incombe donc aux spécialistes des questions pénitentiaires d'examiner la question avec les dirigeants de la mission, les responsables des programmes locaux de DDR et les autorités pénitentiaires nationales[29]. On notera également que la plupart des prévenus détenus en phase de post-conflit sont remis en liberté sans être condamnés. Après leur incarcération, ces personnes ont selon toute vraisemblance un besoin plus grand de l'aide que peuvent leur apporter les programmes de DDR ou, en tout état de cause, un besoin égal à celui des autres ex-combattants.

Il se peut que l'accord de paix prévoie l'absorption des ex-combattants désarmés dans le système pénitentiaire. Dans ce cas, la composante pénitentiaire de la mission et le personnel pénitentiaire national devront collaborer avec les autorités compétentes pour s'assurer de l'application de cette disposition.

[29] Il peut être utile du point de vue stratégique d'autoriser les détenus à s'inscrire aux programmes de DDR avant leur élargissement, lorsque les conditions d'admissibilité aux programmes le permettent, de manière à réduire les tensions dans les établissements de détention.

Section VII QUESTIONS ORGANIQUES RELATIVES AUX SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES

Le plan adopté dans la présente section reprend les catégories de l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* des Nations Unies.

Application d'une approche de la gestion des détenus axée sur les droits de l'homme

Depuis la fondation des Nations Unies en 1945, les États se sont réunis périodiquement pour formuler et adopter des règles internationales fondamentales qu'ils ont convenu d'appliquer dans divers domaines de la vie humaine, en particulier dans l'administration de la justice. Parmi ces règles et normes, il existe un corpus de dispositions juridiques internationales régissant les droits de l'homme et ayant pour objet de garantir le respect de ces droits pour les personnes qui ont été privées légalement de leur liberté. C'est ainsi que depuis 1955, par exemple, l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* des Nations Unies fournit des orientations sur une approche de la gestion des systèmes pénitentiaires acceptée sur le plan international, et qu'en 1988, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté l'*Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement*[30].

Comme tous les autres membres du personnel des Nations Unies, ceux des composantes pénitentiaires des opérations de maintien de la paix ont la responsabilité de veiller à ce que leurs activités promeuvent le respect des droits de l'homme et les protègent et à ce que les pays hôtes, qui ont pour obligation de respecter le droit des droits de l'homme, adoptent une approche de la gestion des détenus axée sur ces droits.

Avant le conflit, le système pénitentiaire du pays hôte était généralement, au moins dans une certaine mesure, conforme aux normes des droits de l'homme, et celles-ci ne sont donc pas inconnues du personnel national. Un examen du système en place pour déterminer dans quelle mesure il respecte les normes des droits de l'homme peut constituer un point de départ naturel pour appliquer une stratégie de développement à long terme. Parmi les mesures stratégiques visant à renforcer la sensibilisation du personnel du pays hôte et sa compréhension de l'application des règles et normes internationales en vigueur qui se sont révélées opérantes, on peut retenir les mesures suivantes :

- **La mise en œuvre d'un processus d'évaluation,** avec le personnel national pour déterminer la conformité du système en place avec les normes internationales des droits de l'homme en vigueur et, sur la base de cette évaluation, la formulation de plans concrets pour combler les écarts.

[30] Voir *Les droits de l'homme et les prisons : recueil d'instruments internationaux des droits de l'homme concernant l'administration de la justice*, HCDH, 2005, disponible à http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/pts11-add1_En.pdf. Les règles et normes des Nations Unies sont accessibles à www.uncjin.org/standards/compendium/compendium.html

- **L'emploi de la publication** *A Human Rights Approach to Prisoner Management [Une approche de la gestion des détenus axée sur les droits de l'homme],* qui fournit des orientations pragmatiques en vue de l'application des principes des droits de l'homme;
- **La tenue de séminaires et d'ateliers** par le HCDH, certaines ONG internationales, telles que Penal Reform International, certaines ONG nationales et/ou les spécialistes pénitentiaires de la mission, portant sur les normes internationales en vigueur;
- **L'inclusion de références aux normes internationales en vigueur** dans les plans de leçon/cours, les procédures opérationnelles permanentes et les consignes de postes, et l'examen de ces documents pour s'assurer que ces normes y sont intégrées ainsi qu'il convient.

Droit à l'intégrité physique et morale[31]

a) Interdiction des actes de torture et des mauvais traitements

On entend par « torture » tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne; la notion ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances inhérentes à des sanctions légitimes ou occasionnées par elles. On entend par « mauvais traitements » tous les autres actes ou peines cruels, inhumains ou dégradants non constitutifs de torture.[32]

Parmi les stratégies opérantes pour prévenir la torture et les mauvais traitements figurent :

- La promotion de l'élaboration de politiques qui interdisent expressément la torture et les mauvais traitements et qui énoncent des procédures acceptables de traitement des détenus;
- L'encouragement et la facilitation de la visite des prisons et de contacts avec les détenus par des organisations actives dans les domaines des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la protection de l'enfance et du service pénitentiaire (CICR, Amnesty International, Human Rights Watch);
- L'affectation conjointe de spécialistes pénitentiaires de la mission et de membres du personnel national;
- La mise en œuvre de programmes de mentorat;
- L'élaboration de mécanismes permettant aux détenus et au personnel de porter plainte;

[31] Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire, HCDH, pp. 33-50.
Site web : http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/PTS11_Fr.pdf

[32] *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Article premier.

- L'intégration des normes des droits de l'homme dans tous les programmes de formation;
- L'élaboration de mécanismes internes et externes de supervision et de reddition de comptes;
- La mise à disposition d'approches alternatives permettant au personnel de maintenir la discipline et l'ordre.

La *Guidance Note Number 9, Humanising the treatment of prisoners (*gn9-humanising-treatment.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº9, Humanisation du traitement des détenus]* contient des orientations utiles et est accessible à www.prisonstudies.org.

b) Admission et sortie

Les normes internationales exigent que les personnes privées de liberté soient détenues dans des lieux reconnus officiellement comme lieux de détention et qu'il soit tenu des registres contenant des renseignements détaillés sur chaque détenu. Les familles, les représentants autorisés et les missions diplomatiques des détenus ont le droit de recevoir des informations complètes concernant la détention et le lieu de détention de la personne concernée.

Il convient que les programmes de conseils et de formation accordent toute l'importance requise aux points suivants :

- La mise en place d'un système d'enregistrement des détenus et la tenue à jour des registres; il arrive fréquemment que les registres des établissements pénitentiaires soient incomplets et qu'ils ne reflètent pas la situation effective de la population carcérale.
- Le développement d'un logiciel d'enregistrement transférable au moyen de cartes mémoire ou autre média électronique aux ordinateurs des tribunaux non connectés en réseau[33]. Ce système a l'avantage d'être plus efficace que la tenue de dossiers manuscrits et il peut accélérer le traitement des cas des prévenus.
- La formulation de stratégies pour répondre aux éventualités dans lesquelles un document de dépôt officiel n'est pas fourni au moment de l'admission en prison de la personne.
- L'établissement d'un comité de suivi des affaires (voir la section VI 1) b) du présent guide).

[33] Prisonniers Sans Frontières a mis en œuvre un tel système en Côte d'Ivoire. On trouvera à http://ispac-italy.org/databank.php des bases de données et notamment une liste d'ONG associées au système de justice pénale.

Droit à des conditions de vie appropriées[34]

Les personnes privées de liberté ont droit à des conditions de vie adéquates, notamment en termes d'alimentation, d'approvisionnement en eau potable, de logement, d'habillement et de literie.

a) Logement

Dans les situations de post-conflit, les établissements de détention sont fréquemment en mauvais état, endommagés ou détruits; la capacité d'accueil du système est insuffisante, les locaux ne permettent pas d'assurer une sécurité adéquate et il en résulte des atteintes graves aux droits de l'homme fondamentaux des détenus ainsi que du personnel pénitentiaire. Il convient, pour bien faire, de formuler un plan de développement à long terme du système pénitentiaire, sous l'égide du ministère compétent, avant d'entreprendre des activités de planification spécifiques en vue de la réfection d'établissements donnés.

Cependant, dans les cas où le système s'est effondré, l'urgence de la réouverture des principaux établissements de détention est généralement telle qu'il faut prendre des décisions rapides concernant la réfection des bâtiments avant qu'un programme global d'aménagement ait été élaboré. Il faut procéder à une évaluation de l'état présent des bâtiments carcéraux, du matériel de sécurité et des services publics, à savoir l'approvisionnement en eau et en électricité (voir aussi la section VII 3) b) ii) *Eau, installations sanitaires et assainissement).* Cette évaluation doit faire fond sur les évaluations techniques précédentes, s'il y en a eu, et le rapport d'évaluation doit être versé au dossier de planification.

Il faut généralement recourir aux services d'un ingénieur étant donné que peu de spécialistes pénitentiaires possèdent également des connaissances spécialisées en ingénierie ou en évaluation des bâtiments. On pourra trouver les compétences requises auprès du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), du personnel d'ingénierie de la mission et des effectifs militaires. Lorsque des postes d'administrateur national sont prévus dans la composante pénitentiaire, on pourra envisager d'engager un ingénieur national possédant les qualités requises. On pourra également songer à obtenir le détachement d'un ingénieur affecté à un autre service. Les autorités nationales ou le pays donateur concerné pourront aussi s'adresser à une ONG internationale professionnelle ou d'enseignement pour lui demander de parrainer un ingénieur national compétent.

Une fois que la situation de référence de l'infrastructure sera connue, il conviendra de déterminer si les installations préexistantes sont appropriées et s'il faut les conserver ou les modifier. Il faudra tenir compte dans cette évaluation de l'analyse du profil démographique de la population carcérale ainsi que de la situation financière future de l'État ou du territoire hôte. Il conviendra également de procéder dans ce contexte à une brève analyse coûts-avantages.

Il est essentiel que cette évaluation soit menée conjointement avec le personnel national, étant donné qu'il possède le plus de connaissances sur l'historique et la

[34] *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire, HCDH,* pp. 51-66

situation du système pénitentiaire, des établissements de détention et des problèmes relatifs à l'infrastructure matérielle. Cela présente également l'avantage de renforcer les capacités du personnel national à mener des évaluations et d'assurer l'appropriation nationale du processus, ce qui constitue un facteur critique de durabilité du programme d'appui au système pénitentiaire. L'évaluation devra, selon toute vraisemblance, faire l'objet d'un réexamen complet dans les 12 mois du début de la mission, puis périodiquement par la suite.

Dans l'élaboration des propositions concernant l'infrastructure carcérale, il faut se rappeler que les installations matérielles, l'équipement de sécurité et les autres matériels doivent être d'un coût abordable et pratiques. Ceci signifie, dans la pratique, que l'emploi de matériels et des systèmes coûteux ne saurait constituer le premier choix en tant qu'approche de la sécurité dans les situations de post-conflit. Il faut tenir compte, dans la planification de l'infrastructure, du fait que les pratiques de sécurité dynamiques sont essentielles pour assurer la sécurité dans les situations où les budgets de fonctionnement, à court comme à long terme, seront vraisemblablement maigres, ce qui présente des contraintes sérieuses concernant l'entretien de l'infrastructure.

La composante pénitentiaire peut également apporter les contributions suivantes au processus d'évaluation de l'infrastructure :

- **Obtention de conseils d'experts** (en ingénierie, en particulier) concernant l'état des prisons, le calcul des coûts et l'ordre de priorité des travaux;
- **Fourniture d'avis experts sur l'aménagement des prisons** qui tient compte des questions humanitaires, de sûreté et de sécurité;
- **Fourniture d'avis experts sur le matériel de sécurité,** instruments de contention par exemple;
- **Obtention d'une assistance spécialisée** pour détecter la présence de mines antipersonnel et de munitions susceptibles de se trouver dans les établissements et à proximité;
- **Détermination des capacités d'autres composantes des Nations Unies** susceptibles d'aider à la réfection, composantes militaire et police, par exemple;
- **Mobilisation de l'appui des donateurs** en ciblant tout particulièrement les donateurs qui appuient les secteurs policier et judiciaire;
- **Fourniture de conseils sur les dispositifs de sécurité,** notamment les détecteurs d'incendie, extincteurs et issues de secours;
- **Proposition d'approches** visant à assurer la stricte séparation des femmes, des enfants, des gangs rivaux, des groupes ethniques et autres, pour diverses raisons de sécurité;
- **Encouragement du recours aux services des détenus** pour aider à la construction des prisons afin de réduire les coûts et d'entretenir et de développer les compétences professionnelles;
- **Identification de petits projets prioritaires à faible coût,** par exemple d'aménagement sanitaire, qui améliorent les conditions de vie des détenus et le milieu de travail du personnel.

Parmi les facteurs à prendre en considération pour déterminer quels établissements de détention dont la réouverture immédiate est à recommander aux autorités figurent [35] :

- Le coût estimatif de la réfection à court terme par rapport à la durée de service des locaux en résultant, par comparaison au coût de la reconstruction de l'établissement à long terme;
- Les capacités d'accueil nécessaires pour la population carcérale prévue pour les 12 mois à venir;
- La disponibilité des services public, eau, assainissement, électricité;
- La proximité des grandes agglomérations, des tribunaux et des centres de détention de la police;
- Les capacités à répondre aux besoins fondamentaux, tels que l'alimentation et les soins de santé;
- Le transport des détenus depuis les tribunaux jusqu'aux établissements de détention et entre établissements;
- La capacité de l'État à assurer le financement des coûts récurrents;
- La disponibilité de personnel national.

Il convient de consulter des ingénieurs et des constructeurs locaux pour disposer de connaissances locales sur les réalités du secteur du bâtiment, notamment sur les possibilités d'obtention rapide des matériaux à utiliser. Il faut, dans la conception des installations, tenir compte du climat, des techniques de construction locale, de la disponibilité de l'électricité et des préférences culturelles pour les cellules individuelles ou collectives. On notera à ce propos que la pratique de l'encellulement individuel doit être examinée par rapport à son acceptabilité culturelle et à la coutume.

Les sources de fonds pour les matériaux de réfection d'urgence, en sus des fonds dont l'État peut disposer, peuvent inclure la force de maintien de la paix des Nations Unies et les forces armées et la police nationales. Ces divers groupes peuvent être disposés à appuyer le renforcement de la sécurité périphérique, par exemple par la reconstruction des murs, la fourniture de barbelé à lames, l'aménagement de quartiers de haute sécurité, etc. Les donateurs bilatéraux ayant participé aux missions d'évaluation initiales sont susceptibles de contribuer à la réfection d'urgence des bâtiments et le CICR à la reconstruction des installations sanitaires.

L'alimentation en électricité est une caractéristique importante de l'infrastructure, tant du point de vue de la sécurité que de celui du bien-être des détenus. Selon toute probabilité, il ne sera pas possible de garantir l'alimentation en électricité 24 heures sur 24. On pourra sans doute faire usage de blocs électrogènes, financés en tout ou en partie par les Nations Unies, pendant la durée de l'opération de maintien de la paix, mais ce n'est là qu'une solution provisoire, car ces dispositifs sont coûteux, exigent un beaucoup d'entretien et, l'expérience l'a prouvé, sont sujets à des pannes régulières. S'ils sont fournis par les Nations Unies, ils ne le sont généralement que jusqu'à la fin de la mission, date à laquelle cessent très vraisemblablement l'approvisionnement en

[35] Voir le *Correctional Facilities Needs Assessment and Master Planning Manual [Manuel de l'évaluation des besoins et de l'établissement de plans directeurs pour les établissements correctionnels] à* http://ispac-italy.org/pubs/PlanningManual-Final.pdf

pièces détachées et les capacités de réparation. Il faut donc procéder à une évaluation réaliste de la situation et en tenir compte dans le processus de reconception et de réfection. Il faut également associer la compagnie d'électricité locale à ce processus. On songera enfin à inspecter soigneusement le câblage pour s'assurer de la sécurité de l'installation.

i) Évaluation des besoins de capacité d'accueil à long terme

La planification visant à répondre aux besoins de capacité d'accueil à long terme doit s'inscrire dans le cadre du processus de planification décrit aux sections IV 2) et 3) du présent guide. Il est d'une importance cruciale de disposer de données sur la population carcérale. On s'attachera prioritairement, en particulier, à obtenir les précisions suivantes :

- Nombre total de détenus et taux locaux et régionaux d'incarcération;
- Emplacement de tous les établissements pénitentiaires et centres de détention;
- Informations sur la situation juridique de toutes les personnes actuellement incarcérées;
- Données historiques sur la population carcérale;
- Caractéristiques démographiques de la population carcérale;
- Principaux problèmes, tels que les conflits opposant divers groupes incarcérés et la criminalité organisée;
- Tendances de la criminalité (par ex., nombre d'arrestations suivies de détention, types d'infractions donnant lieu à détention);
- Alternatives disponibles à l'incarcération (et alternatives envisagées);
- Propositions de changements législatifs en vue d'une réforme pénale.

Les données produites par les autorités précédemment au pouvoir peuvent être une excellente source de renseignements sur la situation passée et présente et éventuellement sur la planification. On notera toutefois que ces données ne sont peut-être plus exactes ni valables, par exemple en cas de changement de pouvoir ou lorsque le régime antérieur pratiquait l'emprisonnement politique. Les instances gouvernementales sources de ces renseignements peuvent comprendre les ministères et entités chargés des statistiques, des finances, de la planification, de la police, de la justice et des prisons, ou les archives nationales. Les établissements pénitentiaires locaux conservent sans doute aussi leurs propres dossiers. Dans les situations de post-conflit, toutefois, les données de sources gouvernementales peuvent avoir été détruites, ou avoir disparu en tout ou en partie. Les organismes actifs dans le domaine des droits de l'homme (tels que Human Rights Watch, Amnesty International, Penal Reform International) ou d'autres organismes de surveillance ou organisations internationales, tels que le CICR et l'Observatoire des prisons, peuvent aussi posséder des données de qualité. Le *World Prison Brief* [recueil d'informations sur les prisons dans le monde] disponible à www.prisonstudies.org peut également être consulté.

En l'absence de renseignements locaux, une analyse comparative de territoires analogues peut constituer un point de départ valable; il faut toutefois procéder avec prudence dans ce cas et se méfier des généralisations ou des déductions hâtives. On

peut néanmoins, à titre d'indication, se reporter au taux d'incarcération de la région considérée pour 100 000 habitants; les particularités de la situation de post-conflit risquent toutefois de fausser les résultats de cette méthode pragmatique et de se traduire par des écarts substantiels, mais l'expérience confirme l'utilité de la formule en tant que point de départ jusqu'à ce que l'on obtienne de nouvelles données. Il convient de noter que bien que les taux d'arrestation et de détention puissent augmenter considérablement en phase de post-conflit, ce n'est pas là un phénomène universel et il faut, ici encore, être prudent lorsque l'on examine les données de tendances. Il est important d'analyser aussi les renseignements stratégiques dont la police dispose sur les groupes criminels organisés actifs dans le pays et dans la région. On s'intéressera en particulier aux renseignements relatifs à l'identité des membres et associés des groupes criminels, aux modes d'opération de chaque groupe et aux implications que cela présente pour la gestion des détenus.

L'emploi et l'interprétation des données visent essentiellement à formuler des « conjectures optimales » sur les dimensions et le profil de la population carcérale future afin de déterminer le nombre, la configuration et l'emplacement des établissements pénitentiaires nécessaires. La réfection de tous les établissements pénitentiaires d'un régime antérieur risque de ne pas aboutir à la mise en place d'un système conforme aux pratiques optimales où seraient appliqués notamment les principes de l'élaboration de réseaux régionaux et de la proximité des tribunaux et des centres de population, ces principes étant à respecter dans toute la mesure du possible. Les données ont également leur utilité en ce qu'elles peuvent aider les donateurs dans leurs délibérations concernant l'octroi de leur appui ainsi que pour la formulation des estimations dans le cadre des processus de budgétisation.

ii) Gestion du surpeuplement

Le surpeuplement carcéral est un problème critique pour les autorités pénitentiaires nationales et très fréquent dans les situations de post-conflit où la capacité d'accueil des établissements est insuffisante par rapport au nombre de personnes incarcérées. Il n'est pas rare que les non spécialistes des questions pénitentiaires proposent, à titre de stratégie de première intention, de construire de nouvelles prisons. Outre les délais relativement longs que nécessitent l'élaboration des plans, la mobilisation des fonds et la construction des installations, cette approche suppose également que toutes les personnes incarcérées le sont légalement, supposition qui est invariablement erronée.

La gestion du surpeuplement carcéral exige que l'on identifie les caractéristiques de la population carcérale et que l'on détermine le nombre de personnes qui seraient incarcérées si la loi était appliquée comme elle doit l'être. Il convient également dans l'analyse de tenir compte du recours aux alternatives à l'emprisonnement prévues par les dispositions juridiques en vigueur ou susceptibles d'être adoptées dans un avenir proche. Il faut toutefois se garder de considérer que ces alternatives constituent une panacée pour le surpeuplement. L'adoption d'alternatives à l'emprisonnement peut se traduire par une expansion nette du nombre de personnes relevant du système pénitentiaire et une analyse soigneuse des options s'impose donc en la matière.

Les publications suivantes contiennent des indications utiles sur la gestion du surpeuplement carcéral :

- *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 4, Dealing with Overcrowding* (gn4-prison-overcrowding.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº4, Le surpeuplement carcéral],* accessible à www.prisonstudies.org;
- *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 5, Pre-trial detention* (gn5-pre-trial-detention.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº5, La détention des prévenus],* accessible à www.prisonstudies.org;
- *Plan d'action en dix points de PRI pour réduire l'emprisonnement,* Penal Reform International, accessible à http://www.penalreform.org/francais/frset_pre_en.htm;
- On trouvera d'autres références utiles à www.penalreform.org/francais/theme_reduc.htm.

b) Droit à une alimentation adéquate et à un approvisionnement suffisant en eau potable[36]

i) Alimentation et eau potable

Une nourriture adéquate et de l'eau potable en quantité suffisante constituent un droit reconnu par les normes internationales des droits de l'homme, mais dans le contexte du maintien de la paix, les autorités gouvernementales éprouvent souvent des difficultés à assurer la jouissance de ce droit. La préparation des aliments et l'alimentation des détenus constituent l'une des questions les plus longues à régler, les plus difficiles du point de vue logistique et les plus coûteuses que les spécialistes pénitentiaires de la mission ont à régler, quelle que soit le contexte de la mission. L'expérience indique que l'alimentation des détenus absorbe une part considérable du budget de fonctionnement des systèmes pénitentiaires en phase de post-conflit; elle attire donc l'attention et fait l'objet d'audits et autres examens. Il convient d'encourager et d'aider les autorités nationales à assumer l'entière responsabilité de la fourniture d'une alimentation adéquate aux détenus, et à veiller à ce que les processus y afférents soient transparents et contrôlés afin de réduire les risques de corruption. Il est nécessaire d'apporter un appui au personnel national pour établir et mettre en application un bon système d'estimation, d'achat des produits alimentaires et de suivi des achats.

Il est utile de recourir à un diététicien local pour déterminer la composition des rations et pour en certifier la suffisance, car c'est une question qui suscite un grand intérêt au sein des collectivités et qui donne lieu à des allégations selon lesquelles les détenus seraient mieux soignés que la population générale. Bien que cela puisse être une réalité, l'obligation d'entretien des détenus qui incombe à l'État est un principe qu'il faut encourager sans transiger. L'une des principales préoccupations des dirigeants des établissements pénitentiaires, quelles que soient les réactions négatives de la presse, doit être de veiller à ce que les détenus aient une alimentation adéquate. Les rations doivent être culturellement appropriées et les retards et les interruptions des repas

[36] *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire, HCDH,* pp. 59-63

doivent absolument être réduits au maximum. Il convient d'aborder aussi les questions suivantes dans les conseils fournis sur l'alimentation des détenus :

- Les besoins nutritionnels spéciaux pour certains groupes particuliers tels que les femmes enceintes et allaitantes, les enfants, les personnes âgées et les malades;
- Les exigences culturelles et religieuses;
- La distribution équitable des rations;
- Le respect de bonnes conditions d'hygiène pour l'entreposage et la préparation des aliments;
- L'emploi d'un combustible économique et hygiénique pour faire la cuisine;
- La disponibilité d'un matériel de cuisine approprié;
- La fourniture aux détenus de couverts et de récipients adéquats pour manger et pour boire;
- Les exigences relatives aux repas du personnel.

Parmi les mesures stratégiques qui se sont avérées efficaces pour assurer une alimentation adéquate figurent :

- Le recours aux fonds, au matériel et aux produits alimentaires disponibles auprès des ONG et des organisations communautaires, en tant que solution à court terme;
- L'assistance aux responsables du budget national et au personnel de direction en vue d'un réaménagement des allocations renouvelables pour tenir compte des services essentiels, dont l'approvisionnement alimentaire;
- La fourniture d'encouragements et d'aide aux autorités gouvernementales en vue de l'application de méthodes autonomes d'approvisionnement alimentaire, notamment par la culture et l'élevage;
- L'apport d'aide au personnel national en matière de réglementation de la fourniture de nourriture de sources extérieures telles que les familles des détenus;
- Les interventions de spécialistes pour vérifier la qualité, la quantité, la préparation et la distribution des aliments;
- L'éducation des détenus en matière de préparation des aliments, de conservation des aliments et d'hygiène élémentaire;
- La coopération avec le Programme alimentaire mondial (PAM)[37] en vue de la mise en œuvre de programmes d'autosuffisance alimentaire.

[37] On trouvera des informations sur le Programme alimentaire mondial à http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/hunger_stop.asp?section=1&sub_section=1

ii) Eau, installations sanitaires et assainissement

La documentation relative aux dispositions actuelles et antérieures en matière d'approvisionnement en eau doit être incluse dans les évaluations de planification. L'approvisionnement durable et fiable en eau non contaminée peut être difficile à assurer. Il faut, pour apporter des solutions à long terme à ce problème, que les spécialistes pénitentiaires de la mission se familiarisent avec les arrangements relatifs à l'accès à l'eau conclus avec les collectivités locales et qu'ils collaborent avec le personnel national dans ce contexte; cette collaboration revêt une importance accrue lorsqu'il n'est pas possible d'assurer l'approvisionnement en eau de l'établissement pénitentiaire à partir de la collectivité locale. La redistribution de la population résultant des conflits peut aussi invalider les arrangements précédemment conclus. Il pourra être envisagé d'assurer un approvisionnement en eau indépendant, par exemple en forant un puits dans l'enceinte pénitentiaire. Il convient de noter l'emplacement des robinets, douches et toilettes dans l'évaluation de l'infrastructure et d'en apprécier la fonctionnalité.

Étant donné que le budget statutaire des Nations Unies ne peut pas servir à financer la reconstruction de l'infrastructure nationale ni les coûts de fonctionnement et que les fonds d'affectation spéciale des missions ne prévoient généralement pas ce genre d'emplois, il faut souvent trouver d'autres sources de financement. Parmi les options envisageables figurent :

- L'emploi de fonds des projets à impact rapide (QIP) pour la mise en place de pompes à eau et de châteaux d'eau;
- La méthode de purification de l'eau utilisée par le PNUD (filtration sur sable);
- Le recours à des spécialistes, membres des forces armées, ingénieurs, personnel médical, par exemple, pour inspecter périodiquement les installations sanitaires et d'assainissement et pour procéder à des contrôles réguliers de la qualité de l'eau;
- La consommation d'eau potable et d'eau non potable à des usages distincts (boisson et nettoyage);
- L'obtention du concours de donateurs pour la construction de l'infrastructure sanitaire/d'assainissement des prisons, notamment du CICR et d'ONG nationales, qui ont mis en œuvre des projets de forages de puits, de construction de châteaux d'eau et d'aménagement sanitaire, en employant une main-d'œuvre carcérale selon qu'il est approprié[38].

c) Droit à l'habillement et à la literie[39]

Lorsque les détenus ne sont pas autorisés à porter leurs vêtements personnels, ou si ces vêtements ne sont pas appropriés, il incombe aux autorités pénitentiaires de leur en fournir. L'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus exige la fourniture

38 Voir le manuel du CICR intitulé *Eau, assainissement, hygiène et habitat dans les prisons* disponible sur le site du CICR à http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/section_publications_assistance

39 *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire*, HCDH, p. 64-66

d'un lit individuel et d'une literie individuelle propres, ainsi que d'installations pour le lavage et le séchage périodiques des vêtements et de la literie.

Parmi les mesures stratégiques qui se sont avérées efficaces pour assurer la disponibilité de vêtements et de literie appropriés figurent :

- L'obtention de literie en surplus auprès des forces armées nationales ou des pays fournissant des contingents à la mission;
- L'autorisation donnée aux familles des détenus de fournir des vêtements et de la literie;
- L'obtention de dons d'organisations confessionnelles, d'ONG et de donateurs bilatéraux.

Soins de santé[40]

Les instruments internationaux reconnaissent le droit des détenus à bénéficier de soins de santé analogues à ceux dont ils bénéficieraient dans la société. S'il n'existe pas de service durable et efficace conçu pour dispenser des soins de santé aux détenus, il est important que la composante pénitentiaire de la mission plaide en faveur de l'établissement d'un tel service. Les prestations peuvent être fournies par l'emploi direct de personnel médical et infirmier local compétent et expérimenté, ou par le recours à des prestateurs de soins de santé communautaires. Le recours aux praticiens traditionnels apporte également les bénéfices de la médecine autochtone et améliorer les soins grâce à la compatibilité linguistique et à la compréhension partagée de la gestion des maladies dans la collectivité.

Il est préférable d'adopter une approche systémique des services médicaux, ce qui exige l'application d'un ensemble cohérent de politiques, procédures et protocoles concernant la prévention de la propagation des maladies communicables, les traitements, les critères d'admission, le transfert pour traitement, les régimes médicamenteux, les dossiers et les systèmes d'administration en vigueur dans chaque établissement pénitentiaire afin d'assurer l'homogénéité des normes de soins. L'éducation en matière de santé revêt une grande importance dans tous les établissements pénitentiaires, et tout particulièrement en cas de surpeuplement, de même que les activités préventives, telles que la pulvérisation d'insecticide pour éviter les infestations de moustiques. Ces fonctions peuvent être assumées par les autorités nationales, la force de maintien de la paix des Nations Unies et/ou les donateurs.

Il conviendra d'envisager la possibilité de faciliter l'accès du personnel de santé national attaché aux prisons aux programmes d'éducation du CICR. Il est souhaitable d'organiser des programmes d'éducation de santé pour les détenus, vu l'importance des questions de santé élémentaires dans les situations de post-conflit, notamment pour ce qui a trait aux maladies infectieuses. En l'absence d'un service de santé exclusivement affecté aux prisons, la composante pénitentiaire de la mission devrait collaborer avec le personnel national pour demander l'aide de prestateurs de soins de santé communautaires. En leur absence ou si leurs capacités sont insuffisantes, on pourra se tourner vers d'autres sources de services de santé, notamment :

[40] *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire*, HCDH, pp. 67-92

- Des ONG compétentes pour mener des évaluations médicales et pour dispenser des traitements aux détenus;
- Des donateurs disposés à fournir du matériel médical et des médicaments;
- Des ONG médicales internationales telles que Médecins Sans Frontières (MSF)[41] et Medica mondiale
- Des établissements de soins néonatals et infantiles.

Il est nécessaire, lorsque l'on fournit un appui au personnel pénitentiaire national pour définir le rôle des prestateurs de service de santé (à plein temps ou à temps partiel), de prévoir une formation à la fourniture des soins de santé aux détenus, pour ne pas compromettre la sûreté et la sécurité. C'est là une question clé pour les professionnels de la santé internationaux ainsi que nationaux, qui peuvent ne pas avoir pratiqué précédemment en milieu carcéral. La composante pénitentiaire de la mission peut également demander l'aide du personnel de santé de la mission et/ou de la composante militaire pour évaluer les installations médicales des prisons et fournir des conseils sur le matériel nécessaire.

Les programmes de conseils de la composante pénitentiaire devraient également appuyer l'élaboration de politiques visant à prévenir et à limiter la propagation du VIH/sida, des MST, de l'hépatite A, B et C et de la tuberculose, et faciliter l'accès à la formation sur le VIH/sida et les maladies communicables pour tout le personnel et les détenus. L'ONUDC doit publier au début 2006 un compendium sur les bonnes pratiques en matière de prévention et de gestion du VIH/sida en milieu pénitentiaire. Les politiques nationales relatives à la gestion du VIH/sida dans les collectivités devraient également être appliquées dans les établissements de détention.

La fourniture de services psychiatriques peut être plus problématique au lendemain immédiat des conflits. Les soins psychiatriques peuvent ne pas être disponibles dans le pays hôte et il peut alors falloir faciliter l'accès des autorités nationales à ces soins par l'entremise d'un partenaire international. En l'absence de services psychiatriques établis, il est utile, pour formuler des stratégies opérantes, de déterminer comment les maladies mentales ont été gérées traditionnellement dans les collectivités. Les mesures stratégiques possibles comprennent :

- L'apport d'encouragements et d'aide aux autorités gouvernementales pour financer les soins psychiatriques;
- La formation du personnel pénitentiaire à la gestion des détenus souffrant de maladies mentales ainsi que de ceux à risque de suicide et d'automutilation;
- La formulation de mesures de suivi périodique des détenus présentant des symptômes de maladie mentale et des perturbations comportementales, y inclus de ceux qui présentent des dangers pour eux-mêmes
- L'application d'un système de co-équipiers entre détenus;
- La séparation des malades mentaux et des autres détenus, selon qu'il est approprié, à des fins de protection ou d'observation spéciale;
- Le transfert des détenus malades mentaux vers d'autres établissements plus appropriés lorsqu'il en existe et que la sécurité le permet.

[41] www.msf.org/

Il peut être nécessaire de formuler une stratégie de communications pour réduire le risque de publicité locale négative fondée sur l'impression que les détenus sont mieux traités que le reste de la population. Les principes relatifs à l'obligation de subvenir aux besoins des détenus décrits à la section VII 3) b) du présent manuel concernant l'alimentation s'appliquent ici aussi. La publication *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 10, Improving prison health care* (gn10-improving-health-care.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº10, Amélioration des soins de santé dans les prisons],* accessible à www.prisonstudies.org, contient des conseils utilises dans ce domaine.

Sécurité et discipline – Comment veiller à ce que les prisons soient des lieux sûrs[42]

a) Discipline

L'application du règlement de la prison et des mesures disciplinaires doit être juste et conforme aux normes international. Parmi les mesures stratégiques susceptibles de faciliter la bonne application des règles et mesures disciplinaires figurent :

- L'adoption de règles, et de celles-là seules, qui sont essentielles pour assurer la sécurité et le maintien de l'ordre, ce qui exclut les règles ayant pour seul objet l'exercice du pouvoir;
- L'établissement d'un règlement disciplinaire écrit, conforme aux normes internationales en vigueur, et sa communication aux détenus et au personnel;
- Le recours à la formation du personnel, au mentorat et à la supervision pour s'assurer que les normes de discipline et les processus et sanctions approuvés sont bien compris;
- L'élaboration, avec les responsables du service pénitentiaire, de stratégies conçues pour assurer une bonne supervision du comportement du personnel;
- La communication du règlement et des sanctions approuvées aux autorités et organismes de contrôle;
- L'élaboration d'un programme d'inspection et d'audit;
- L'élaboration d'un système permettant aux détenus de porter plainte;
- L'établissement de mécanismes de supervision extérieurs et intérieurs.

L'obtention de niveaux minima de sécurité dans les systèmes pénitentiaires peut être problématique dans les situations de post-conflit. Il n'est pas réaliste de s'en remettre exclusivement à la sécurité statique, à savoir celle que procurent l'infrastructure et le matériel, et il est impératif de faire un usage approprié des pratiques de sécurité dynamique pour assurer la sécurité. Les programmes de formation et de conseils destinés au personnel pénitentiaire doivent traiter cette question de manière pragmatique. Il s'agit ici de collaborer avec le personnel national pour mettre en place des arrangements de sécurité efficaces tenant compte des ressources qui seront

[42] *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire*, HCDH, pp. 93-108

vraisemblablement disponibles après le départ de la composante pénitentiaire de la mission. Il est probable que pendant le conflit, et peut-être sous les régimes antérieurs, la sécurité était assurée essentiellement par des pratiques abusives, des mauvais traitements et, dans certains cas, sous la menace de tortures. De telles pratiques ne sauraient être tolérées à l'arrivée de la mission de maintien de la paix des Nations Unies, notamment par la composante pénitentiaire de la mission bien que celle-ci puisse ne pas être investie d'un pouvoir exécutif, le système pénitentiaire relevant des autorités gouvernementales nationales.

Dans ce contexte, le personnel national peut se sentir vulnérable et désarmé, les détenus étant, quant à eux, plus disposés à tester les limites des systèmes d'autorité et de sécurité. Il faut posséder des capacités supérieures en relations humaines, alliées à de solides connaissances professionnelles, pour collaborer efficacement avec le personnel national afin de définir des approches novatrices et opérantes qui permettront d'assurer le niveau de sécurité nécessaire dans cette nouvelle situation. La composite pénitentiaire doit se garder de sous-estimer les difficultés liées à cette question et lui accorder une place prioritaire tout au long de la mission.

On trouvera indiquées à la section IV 4) c) du présent manuel certaines mesures stratégiques permettant d'accroître la crédibilité générale de la composante pénitentiaire auprès du personnel national; les mesures supplémentaires énoncées ci-dessous concernent, elles, les questions de sécurité :

- Fondement de tous les programmes de formation sur les normes des droits de l'homme, avec exposé des conséquences qui en découlent pour la sécurité et des dispositions correspondantes;
- Exécution de tout le travail d'élaboration des procédures avec le personnel national;
- Apport de connaissances spécialisées sur le matériel et les procédures de sécurité fondamentaux appropriés;
- Élaboration de politiques et procédures relatives à l'usage de la force;
- Élaboration de procédures de gestion des incidents, notamment de mesures de planification en prévision d'incidents majeurs et des exigences en matière de rapports;
- Formulation et exécution de programmes de formation portant sur les relations entre la sécurité statique et la sécurité dynamique et sur les moyens d'instaurer cette dernière.

Les composantes pénitentiaires pourront également puiser à des ouvrages de référence tels que *Les bonnes pratiques en matière de réduction de la détention provisoire.* Cette publication accessible à http://www.penalreform.org porte spécifiquement sur les approches qui ont été adoptées en Afrique.

b) Plans d'urgence

Il ressort de l'expérience des opérations de maintien de la paix que l'on ne peut pas assumer que la police nationale, la police des Nations Unies et les spécialistes pénitentiaires de la mission, avec leurs domaines de compétence respectifs, comprennent de la même façon les principes ayant trait à la gestion des troubles et

perturbations internes dans les prisons. Il est donc nécessaire d'engager des négociations et des discussions de grande envergure entre les responsables nationaux et les spécialistes pénitentiaires de la mission sur la conduite à tenir dans de telles situations. L'une des grandes attributions de la composante pénitentiaire est d'appuyer la formulation et la révision périodique de plans d'urgence couvrant toute une gamme d'éventualités.

Il conviendra d'apporter un appui à la planification des urgences dans les domaines suivants :

- Questions de sécurité (émeutes, évasions, incendies);
- Catastrophes naturelles (séismes, inondations, compte tenu de la situation locale);
- Urgences médicales (épidémies);
- Urgences civiles.

Cet appui devrait comporter notamment la facilitation d'activités de formation conjointe avec les autorités locales concernées, la police, les services d'aide médicale urgente, les unités de lutte contre l'incendie et les forces armées.

Contacts des détenus avec le monde extérieur[43]

Plusieurs des droits fondamentaux des détenus reconnus dans les instruments internationaux concernent le droit de ceux-ci d'avoir des contacts avec leur famille, leurs amis, leurs représentants juridiques, leurs conseillers religieux et, pour les étrangers, leurs représentants diplomatiques. La fourniture de conseils au personnel opérationnel sur l'accès au monde extérieur constitue l'un des principaux aspects du travail des composantes pénitentiaires. L'organisation des visites familiales est généralement une question d'une grande importance dans les situations de post-conflit. Non seulement y a-t-il dans ce domaine des normes internationales à respecter, mais il est également possible que des abus aient été commis et que l'exercice des droits des détenus ait été limité sous le régime antérieur, par exemple par des paiements exigés pour téléphoner ou pour recevoir des visites de leur famille. Dans de tels cas, la facilitation des visites familiales constitue une mesure majeure de réforme du système pénitentiaire, qui contribue à obtenir la confiance du public et à réduire les tensions en milieu carcéral. Il pourra falloir établir des méthodes d'identification des visiteurs (et des détenus) en cas de perte ou de destruction des pièces d'identités personnelles au cours du conflit.

[43] *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire*, HCDH, pp. 129-144

Procédures de plainte et d'inspection[44]

a) Procédures de plainte pour les détenus

Divers instruments internationaux prévoient l'établissement de mécanismes internes de plaintes qui encouragent les autorités à gérer les établissements pénitentiaires de manière conforme aux principes de l'équité et de la justice et à appliquer ces principes dans leurs décisions. L'établissement de procédures claires, bien comprises et acceptées, qui permettent aux détenus de présenter des demandes ainsi que d'émettre des plaintes, est un élément reconnu de la doctrine de la gestion pénitentiaire. Il faut établir des mécanismes internes qui soient efficaces, accessibles, crédibles et objectifs, ainsi que des mécanismes qui permettent à des arbitres extérieurs d'intervenir en cas de problèmes.

Il est rare, dans les situations de post-conflit, que les systèmes pénitentiaires possèdent des mécanismes de plainte bien développés. Cette question doit constituer un élément clé des programmes de conseils et de formation visant à la mise en place de systèmes pénitentiaires responsables de leurs actes. Le cadre institué à cette fin doit comprendre des mécanismes internes et externes, tels qu'un système de plainte au niveau des établissements, de contrôle des droits de l'homme, de médiation, et de visite des établissements pénitentiaires (voir la section VII 7) b) du présent guide). La publication *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 11, External inspection monitoring and redressing grievances* (gn11-external-inspection.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº11, Inspection et contrôles externes des prisons et redressement des griefs],* accessible à www.prisonstudies.org, contient des conseils utiles sur ces questions.

b) Mécanismes de responsabilité redditionnelle et de supervision

i) Processus d'inspection indépendants

Les instruments internationaux prévoient également la mise en œuvre de processus d'inspection par des entités indépendantes des autorités gouvernementales chargées établissements pénitentiaires. L'apport de preuves démontrant que le système pénitentiaire est géré de manière équitable et juste est d'une importance cruciale pour que les collectivités, le personnel et des détenus aient confiance dans les programmes de réforme. Étant donné que les régimes précédents de gestion des prisons portait peut-être atteinte aux droits de l'homme, il est d'autant plus important que les programmes de conseils de la composante pénitentiaire encouragent et facilitent activement l'exercice d'un droit de regard du public sur les prisons et que les directives et procédures correspondantes soient transparentes.

La promotion active d'inspections par les organismes internationaux et nationaux au cours de la période dintervention de la mission permet au personnel national de se familiariser avec le rôle de ces organismes et de comprendre, pour l'avenir, la nécessité de leur faciliter l'accès aux établissements et de leur permettre de s'acquitter de leurs

[44] *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire*, HCDH, pp. 145-160

fonctions de supervision. Il est important, donc, que la composante pénitentiaire soutienne l'établissement d'organismes de contrôle et les visites périodiques de ces organismes et qu'elle facilite leur accès au personnel et aux détenus. Le renforcement de la légitimité et la compréhension de la nécessité d'une telle supervision sont d'une importance cruciale pour l'application d'une réforme pénitentiaire à long terme; cela exige que les détenus et le personnel aient confiance dans le processus d'inspection et cela permet à la collectivité générale de mieux comprendre le rôle et les fonctions du système pénitentiaire et de lui accorder, elle aussi, sa confiance. Les mécanismes de supervision et de responsabilité redditionnelle peuvent toutefois prêter à controverse.

Il existe divers modèles possibles. La composante pénitentiaire doit se familiariser avec leur structure et leur fonctionnement afin d'obtenir l'appui du personnel national en vue de l'instauration de mécanismes de supervision et de responsabilité redditionnelle internes et externes. Il s'agit notamment des mécanismes suivants :

- L'Inspecteur chef des prisons (Royaume-Uni)
- L'Inspection des services pénitentiaires (Australie occidentale)
- Le système d'inspection des prisons du Conseil de l'Europe;
- Le système d'accréditation des associations correctionnelles (États-Unis)
- Le Bureau de l'enquêteur correctionnel (Canada)
- D'autres mécanismes tels que les médiateurs, les juges visiteurs et les visiteurs civils.

La publication *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 11, External inspection monitoring and redressing grievances* (gn11-external-inspection.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº11, Inspection et contrôles externes des prisons et redressement des griefs],* accessible à www.prisonstudies.org, contient des conseils utiles sur ces questions.

Catégories spéciales de détenus[45]

Dans la gestion pénitentiaire, l'expression « groupes vulnérables » désigne généralement les femmes, les jeunes et les malades mentaux, et parfois les détenus étrangers, les prisonniers politiques, et les détenus devant bénéficier d'une protection supplémentaire en raison d'autres facteurs tels que leur orientation sexuelle, leurs infractions, leur profession, etc. Les dispositions législatives et réglementaires et les cadres de politiques doivent traiter des caractéristiques spécifiques de la gestion de ces groupes. Il peut être approprié que la composante pénitentiaire agisse de manière résolument interventionniste pour encourager le personnel national à tenir compte des besoins spécifiques des groupes minoritaires. Il peut se faire, par exemple, que les délinquants juvéniles soient incarcérés dans des établissements pour adultes pour purger leur peine. La présence d'un comité directeur réunissant des représentants du personnel national, les spécialistes pénitentiaires de la mission et des fonctionnaires internationaux d'autres organisations, telles que l'UNICEF et la composante Droits de l'homme, peut permettre de renvoyer promptement les détenus juvéniles devant les

[45] *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire*, HCDH, pp. 161-196

tribunaux pour les réorienter vers des institutions de détention de mineurs; ce comité peut également contribuer à l'élaboration de stratégies à long terme pour assurer un traitement approprié des groupes minoritaires et pour veiller à ce que l'emprisonnement soit utilisé à bon escient.

L'appui au personnel national et l'élaboration de modèles adaptés de prestations de services et d'exécution de programmes à l'intention des groupes minoritaires par des organismes extérieurs, tels que des services gouvernementaux ou des ONG, peuvent diversifier les sources d'appui tout en favorisant une implication active de la société civile. La diversification des sources de financement a également pour avantage pratique d'assurer, selon toute vraisemblance, un appui plus solide au service pénitentiaire dans le long terme. L'apport de financements d'organismes internationaux tels que l'UNICEF aux ONG élargit généralement la gamme d'expertise disponible et renforce les arrangements relatifs au contrôle de la qualité et à la responsabilité redditionnelle.

La publication *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 14, Children in Prison* (gn14-children-in-prison.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº15, Les enfants en prison]* et la publication *Guidance Note Number 13, Reforming Women's Prisons* (gn13-womens-prisons.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº15, La réforme des prisons de femmes],* accessibles à www.prisonstudies.org, contiennent des indications utiles sur ces questions

Administration des prisons

a) Transfert du service pénitentiaire des autorités militaires et policières au ministère de la justice

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme recommandent que la responsabilité en matière d'enquêtes sur les crimes et délits et de poursuites soit confiée à des entités distinctes de celles qui sont chargées de la détention des personnes, avant le procès comme après condamnation. Lorsque le système pénitentiaire relève du ministère de l'Intérieur ou d'un organisme de sécurité intérieur, il est important, c'est là une pratique optimale et un élément clé de la réforme des prisons à long terme, de recommander le transfert de l'administration des services pénitentiaires au ministère de la Justice. Toutefois, il est généralement préférable de rétablir le système pénitentiaire au sein de la structure en place est préférable dans un premier temps et de ne procéder à son transfert du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice qu'après une période de stabilité et de dialogue national.

Il faut, lors de toute décision d'opérer un tel transfert de responsabilité, reconnaître l'ampleur de la planification requise pour obtenir des résultats satisfaisants. Le DOMP a acquis de l'expérience en la matière en appuyant le transfert de la responsabilité du système pénitentiaire du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice en Afghanistan. Les principaux éléments de ce processus sont les suivants :

- Présentation d'une justification raisonnée et bien exposée du transfert[46];
- Présentation d'options en matière d'organisation du ministère de la Justice;

[46] Voir Andrew Coyle, *Managing Prisons in a Time of Change [La gestion des prisons en période de mutation],* International Centre for Prison Studies.

- Collaboration avec les législateurs pour élaborer une loi cadre;
- Prise en compte des questions de ressources, notamment celles du transfert des bâtiments et du matériel;
- Prise en compte des questions de ressources humaines, notamment celles relatives aux grades et au paiement des salaires;
- Prise en compte des questions financières, notamment celles de l'identification et du transfert des budgets d'équipement et des coûts récurrents;
- Détermination des problèmes concernant la gestion des détenus au cours de la phase de transition et fourniture d'appuis pour l'élaboration de plans d'urgence visant à les résoudre.

La publication *Guidance Notes on Prison Reform, Guidance Note Number 7, Moving prisons to civilian control* (gn7-civilian-control.pdf) *[Notes d'orientation sur la réforme pénitentiaire, Note nº7, Passage au contrôle civil des prisons],* accessible à www.prisonstudies.org, contient des indications utiles sur ces questions.

b) Élaboration des politiques et systèmes

L'élaboration de politiques et de systèmes (et de procédures – voir alinéa c) ci-dessous) est l'une des grandes fonctions du gouvernement national, mais la composante pénitentiaire de la mission peut apporter ici une aide utile. Toutes les politiques doivent impérativement refléter les normes internationales. Toutefois, dans les travaux entrepris avec le personnel national pour élaborer ces politiques, il est important de veiller à la mise en place des normes tout en tenant compte des limites imposées au système du fait de la situation de post-conflit ainsi que des contraintes liées aux ressources financières et humaines. Dans le court terme, lorsque le système pénitentiaire s'est effondré et qu'il n'y a pas de personnel national immédiatement disponible, la composante pénitentiaire de la mission peut ne pas avoir d'autre choix que d'élaborer elle-même des politiques et procédures élémentaires.

La collaboration avec le personnel national pour élaborer les politiques et systèmes offre à la composante pénitentiaire une excellente occasion de mieux comprendre les politiques et procédures locales telles qu'elles étaient conçues sous le régime antérieur et de mieux apprécier les approches culturellement appropriées. Cette démarche maximise les probabilités d'une élaboration de nouvelles politiques que le personnel national considère comme siennes et qu'il accepte, et qui sont à la fois conformes aux normes internationales et culturellement appropriées. La composante pénitentiaire peut être tentée de promouvoir une version de ses propres politiques et procédures nationales, mais l'imposition de telles politiques et procédures n'est généralement pas durable. L'une des principales visées du programme consultatif est de former un personnel national expérimenté en matière de formulation de politiques, et la promotion de modèles venus de l'extérieur n'est généralement pas appropriée.

Le Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR and CJP) a élaboré un cadre de politique intitulé *International Prison Policy Development Instrument*, *[Instrument international d'élaboration d'une politique des prisons]* (2001), accessible à http://www.icclr.law.ubc.ca Il peut également être utile d'établir des groupes de travail consultatifs réunissant des spécialistes nationaux et de la mission dans les

domaines pénitentiaire, juridiques, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et de la protection de l'enfance, qui contribuent au processus d'élaboration des politiques.

c) Élaboration des procédures

Les principes exposés ci-dessus pour l'élaboration des politiques et systèmes s'appliquent à l'élaboration des procédures et notamment des procédures opérationnelles permanentes (POP). Les situations de post-conflit sont, de par leur nature, des situations dans lesquelles les ressources sont limitées, et les systèmes pénitentiaires ne peuvent généralement pas espérer de fortes dotations financières dans l'avenir. Les procédures doivent refléter cette réalité, même lorsque les donateurs fournissent du matériel sophistiqué pendant la durée de la mission (et parfois malgré ce fait). Il est souhaitable que la composante pénitentiaire œuvre avec le personnel national à un stade précoce de la mission pour confirmer et formuler des POP fondamentales de manière à harmoniser le contenu de la formation et les pratiques qui seront exigées dans les établissements pénitentiaires. Une telle formulation précoce des POP contribue également à l'établissement de pratiques cohérentes dans l'ensemble du système pénitentiaire et entre les différents établissements. Les POP constituent par ailleurs des éléments de base des systèmes de gestion des performances et de responsabilisation.

Il est particulièrement important qu'à leur arrivée, les spécialistes pénitentiaires de la mission sont informés par le personnel sortant ou restant affecté à la mission des politiques et procédures qui ont été élaborées par leurs prédécesseurs avec le personnel national. Ceci est d'autant plus important que les spécialistes viennent généralement de divers systèmes pénitentiaires (et ne possèdent donc pas la même expérience des pratiques et systèmes pénitentiaires). On a pu constater dans le passé une tendance chez les nouveaux arrivants à proposer des modifications des POP et des procédures locales qui ne leur étaient pas familières ou pour le motif qu'ils connaissaient une meilleure approche. Ces modifications peuvent être source de graves frustrations et d'anxiété pour le personnel national.

Il faut également se rendre compte que l'apport de certitudes au personnel national et l'acquisition par celui-ci d'une expérience de certaines pratiques bien définies sont plus importants pour renforcer ses capacités qu'une actualisation périodique des procédures. Toute amélioration des procédures devrait être proposée et entreprise essentiellement par le personnel national. La composante pénitentiaire de la mission devrait recommander que les POP fassent l'objet, en règle générale, d'un examen systématique (annuel, par exemple), de préférence à des examens ponctuels.

Il faut que les procédures tiennent compte des réalités de la situation de post-conflit, telles que les pannes d'électricité récurrentes et le manque de personnel qualifié pour réparer le matériel. L'expérience a démontré que le matériel qui exige une alimentation régulière en électricité, des pièces détachées difficiles à obtenir ou un entretien spécialisé et périodique est exposé aux pannes et que cela peut affecter l'opérabilité des systèmes de gestion. Les systèmes fortement dépendants de l'informatique et l'emploi de matériel sophistiqué sont généralement peu appropriés, en raison des dégâts subis par l'infrastructure du fait des conflits. En outre, durant la phase de maintien de la paix, la situation continuera d'être caractérisée selon toute vraisemblance par une insuffisance de capacités du pays hôte à financer la maintenance, la formation et le remplacement de matériel informatique obsolescent et endommagé. Les systèmes de

haute technologie sont par ailleurs coûteux et exigent une main-d'œuvre hautement spécialisée. Il faut donc évaluer soigneusement la convenance de tels systèmes et, lorsque l'on utilise du matériel de haute technologie, prévoir des systèmes de secours, des plans d'urgence et/ou des procédures pour assurer la redondance du système en place.

Les procédures et les consignes élaborées par la composante pénitentiaire de la MINUL sont disponibles sur le Réseau des connaissances relatives à l'état de droit du DOMP. Les personnes n'appartenant pas au réseau peuvent demander des exemplaires des documents types au facilitateur du réseau à dpko-ruleoflawnetwork@un.org

d) Renforcement du cadre législatif et réglementaire

Le premier principe à appliquer dans les travaux d'examen et d'établissement du cadre législatif est, dans le court terme, de ne pas modifier la législation en place sauf lorsqu'elle va à l'encontre des normes minima ou lorsqu'elle est administrativement ou juridiquement impraticable. Toute révision législative doit, pour être largement acceptée dans le pays hôte, résulter d'un processus de consultation de grande envergure mené par les responsables du système pénitentiaire et auquel participent les personnalités politiques, le personnel pénitentiaire national, les fonctionnaires judiciaires, les groupes de la société civile, les organismes nationaux et internationaux actifs dans le domaine pénitentiaire, les ONG, la police nationale, les organisations de défense des droits de l'homme et de promotion de l'égalité des sexes, les organismes de justice des mineurs, les partenaires au développement et les principaux donateurs. Il convient, dans ce processus, de tenir compte des incidences des dispositions législatives proposées sur le plan pratique et par rapport aux ressources, ainsi que de leur ordonnancement par rapport aux autres mesures législatives.

Les conseils proposés doivent avant tout prendre en considération les vues des hauts responsables gouvernementaux concernant les modèles de législation particuliers que ceux-ci souhaitent adopter. Le processus d'élaboration de la législation doit bénéficier des apports des organismes de défense des droits de l'homme internationaux et locaux et du personnel pénitentiaire, ainsi que de ceux des personnalités communautaires de manière à recueillir les points de vue locaux et internationaux; on pourra s'inspirer ici de l'expérience de divers pays en développement ayant mis en œuvre des réformes pénales selon des processus analogues. Ce processus peut donner lieu à de vives controverses et l'on doit s'attendre à ce qu'il faille un temps appréciable pour le mener à bien. Des codes modèles ont été élaborés sous l'égide du HCDH et ils peuvent constituer des références utiles. De même, une loi transitoire sur la détention, accessible à http://devweb.usip.org/ruleoflaw/shared/downloads donne un exemple de cadre global dont on pourra s'inspirer pour formuler la législation nationale.

Il est important de veiller à ce que les hauts responsables gouvernementaux, politiques et communautaires soient associés au processus d'élaboration des propositions de réforme législative, et la composante pénitentiaire doit apporter son appui aux personnalités nationales, plaider en faveur des approches proposées et aider à les présenter aux dirigeants des collectivités locales et d'autres instances et à les défendre.

Les spécialistes pénitentiaires de la mission doivent acquérir de solides connaissances de la législation nationale en matière pénitentiaire et de son application, de manière à apprécier la compréhension et l'approche de la gestion des détenus et du personnel et

les relations du service pénitentiaire avec les autres organismes. Outre les dispositions régissant la gestion des prisons, les mesures législatives clés comprennent le code pénal et les lois d'application des sanctions pénales et civiles, notamment pour les délinquants adultes et juvéniles, et des sanctions communautaires. Le processus d'examen, quel qu'il soit, doit prendre en considération la conformité de l'appareil législatif aux normes internationales minima et son caractère adéquat en tant que cadre fondamental de réglementation du système pénitentiaire et de la gestion pénale.

e) Renforcement des structures institutionnelles

De même que pour la législation, il faut s'efforcer de déterminer les structures organisationnelles et administratives sur lesquelles repose, ou reposait, le système pénitentiaire national et de les comprendre. Il est important de connaître l'organisation hiérarchique et l'architecture institutionnelle du système afin de comprendre les cadres d'organisation du personnel national. C'est ce personnel qui constitue la première source d'information en la matière. Fort de ces informations, le personnel de la mission pourra mieux déterminer la pertinence et le bien-fondé de nouvelles structures lorsqu'il est envisagé d'en mettre en place. On trouvera à la section IV 5) du présent guide des détails sur les structures organisationnelles du système pénitentiaire.

f) Renforcement des systèmes de gestion administrative et financière

Il faudra généralement renforcer les systèmes de gestion administrative et financière pour créer un système pénitentiaire efficace et responsable. Un appui spécialisé pourra être nécessaire dans les domaines de l'administration, du budget et de la gestion des ressources humaines. Bien que le renforcement des capacités puisse être axé prioritairement sur le développement institutionnel, il faut simultanément apporter des appuis visant à renforcer les fonctions des entités administratives centrales qui sont d'une importance essentielle pour les établissements pénitentiaires implantés dans le pays. Il convient donc, lors de la planification de la mission, d'envisager de doter la composante pénitentiaire de ces compétences lorsque les capacités de l'administration pénitentiaire centrale sont faibles ou non existantes. Ceci a été fait dans au moins une mission. La composante pénitentiaire peut apporter son appui à l'élaboration de propositions de projets demandant le concours de donateurs pour établir et renforces ces capacités centrales. On trouvera des considérations détaillées à ce sujet à la section IV 5) du présent guide.

g) Renforcement des systèmes de gestion de l'information

Il n'est pas rare dans les situations de post-conflit que la tenue des registres laisse à désirer. Les systèmes d'enregistrement peuvent être ponctuels, manquer d'intégrité, être mal tenus et ne pas correspondre à la réalité quant au nombre ou à l'identité des détenus. En Haïti, le PNUD a financé l'élaboration et la mise en application d'un système national d'enregistrement des détenus qui permet de produire des rapports quotidiens sur la population carcérale, notamment avec des données désagrégées sur les détenus. En Afghanistan, l'ONUDC a fourni des ordinateurs et dispensé une formation à l'informatique au personnel de l'administration centrale des prisons, et en

Côte d'Ivoire, une ONG[47] a développé un système informatisé d'enregistrement des détenus pour l'usage des établissements pénitentiaires et des tribunaux.

L'établissement d'un système d'enregistrement informatisé n'exige pas nécessairement l'appui de donateurs étant donné qu'il peut être créé au moyen des logiciels Excel ou Access, par des spécialistes pénitentiaires connaissant ces programmes; cette tâche peut être entreprise dans le cadre des programmes de conseils aux établissements pénitentiaires. Lorsque l'alimentation en électricité n'est pas fiable, c'est un système manuel d'enregistrement qu'il convient d'établir, un système informatisé pouvant être mis en place en tant que système de secours. Ces systèmes doivent rester simples mais permettre le recueil de données suffisantes pour informer le processus de planification et être organisés compte tenu de cet usage. Le HCDH a dressé une liste des informations essentielles devant être recueillies pour toute personne lors de son admission dans un établissement de détention[48].

Section VIII AUTRES QUESTIONS

Stratégie de transition et questions connexes

La mise en œuvre de la stratégie de transition commence lors de l'établissement de l'opération de maintien de la paix. Les étapes successives de la phase de transition doivent être prévues dans le plan stratégique. L'élaboration et la mise de œuvre de cette stratégie doivent se situer dans le cadre général de la stratégie de transition vers l'état de droit qui comprend des programmes destinés aux forces de police et à l'appareil judiciaire. On connaît rarement, au début de la mission, la durée exacte du mandat de celle-ci, mais selon toute probabilité elle sera inférieure à ce qui serait souhaitable pour assurer la formation et le plein développement du personnel du système pénitentiaire national, ou pour appuyer l'élaboration de tous les éléments d'un système pénitentiaire complet. Une conséquence de cet état de choses est qu'il faut encourager le recrutement de personnel en nombre suffisant pour permettre au système pénitentiaire de fonctionner d'entrée de jeu et dispenser une formation solide aux nouvelles recrues comme au personnel en place pendant toute la durée de la mission.

Bien que la stratégie de transition doive faire partie du plan stratégique global, il est souhaitable d'élaborer un plan de transition détaillé qui sera amendé pour tenir compte de l'évolution de la situation et notamment des prorogations du mandat de la mission. Il faut associer à la planification de la transition les hauts responsables nationaux, les spécialistes pénitentiaires de la mission, les autres composantes de la mission intervenant dans le domaine de la justice pénale et le personnel des autres organismes appuyant le développement du système pénitentiaire et touchées par la réduction des effectifs de la composante pénitentiaire.

Ces organismes doivent disposer d'informations claires sur le calendrier de la transition au sein du service pénitentiaire, de manière à y adapter leurs propres plans. Il convient de préciser clairement dans le plan de transition les risques auxquels sont exposées les

[47] Prisonniers Sans Frontières a développé un logiciel d'enregistrement autonome, transférable au moyen de cartes mémoire et chargeable sur les ordinateurs des tribunaux non connectés en réseaux.

[48] *Les droits de l'homme et les prisons : Manuel de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel pénitentiaire, HCDH,* page 243.

activités d'appui de la transition et les mesures stratégiques prévues pour atténuer ces risques. Ce profil des risques permet de procéder à un suivi actif et à une gestion souple de la transition. L'appui fourni fléchit gravement, l'expérience l'a montré, lorsque la composante pénitentiaire n'associe pas suffisamment tôt le PNUD et les autres donateurs bilatéraux potentiels au processus de transition.

Planification de la mission et rapports à fournir

a) Planification de la mission

La matrice de planification intégrée des missions (IMPP) est un cadre qui permet l'application à la mission des principes de la planification en phases séquentielles. La tâche est entreprise initialement au siège, puis sur le terrain. Les plans de la mission, qui portent divers noms, sont élaborés selon les mêmes principes et bénéficient des apports intégrés de toutes les entités de la mission. Le processus de budgétisation axé sur les résultats (RBB) s'articule en deux phases, consistant en l'établissement d'un cadre de RBB qui reflète les éléments de planification parallèlement à l'élaboration du plan de mission.

b) Budgétisation axée sur les résultats (RBB)

Les missions des Nation Unies, comme l'ont fait de nombreux pays, sont passées d'une budgétisation axées sur les intrants et extrants, tels que les apports financiers, le personnel, les véhicules, à une budgétisation axée sur les résultats. Selon ce type de budgétisation, le budget de la mission est formulé en vue de la réalisation d'un objectif prédéfini, tels que les progrès du processus de paix au Libéria, et de résultats escomptés, tels que la réforme des systèmes législatif, judiciaire et pénitentiaire au Libéria.

Les résultats escomptés justifient l'allocation de ressources qui sont définies d'après les extrants, tels que l'organisation de cours de gestion des prisons pour 100 étudiants, dont 10 formateurs, 30 gestionnaires et 60 participants du service pénitentiaire, nécessaires pour obtenir ces accomplissement. La performance effective, à savoir le degré d'obtention des résultats escomptés, est mesurée au moyen d'indicateurs de réalisation, réunis dans le plan de développement du système pénitentiaire approuvé par le ministre de la Justice.

La budgétisation axée sur les résultats repose sur un accroissement des responsabilités et de la redevabilité des gestionnaires par rapport aux extrants et à l'obtention des résultats, à savoir des objectifs et des accomplissements escomptés, reflétés par les indicateurs de réalisation. Elle a essentiellement pour principe de donner aux gestionnaires le contrôle des intrants de manière à ce qu'ils puissent gérer de manière optimale la production des extrants requis pour obtenir les résultats souhaités.

La composante pénitentiaire, en conjonction avec les autres composantes État de droit, doit produire un cadre budgétaire annuel axé sur les résultats qui comprend les accomplissements escomptés, les indicateurs de réalisation, les extrants et les facteurs extérieurs. Elle est requise de présenter des rapports périodiques sur ce cadre budgétaire.

c) Rapports hebdomadaires

Les composantes pénitentiaires des missions sur le terrain fournissent des rapports hebdomadaires aux dirigeants de leur mission et en communiquent copie au CLJAU. Les rapports hebdomadaires les plus utiles sont ceux qui contiennent des informations sur le renforcement des capacités ainsi que des détails sur le système pénitentiaire. Les informations relatives au renforcement des capacités portent sur les initiatives stratégiques mises en œuvre pour accroître les capacités du personnel national et pour établir un système pénitentiaire durable, tels que les processus de planification, les mécanismes de coordination internes de la mission, les stratégies de prise en compte des questions multisectorielles et l'implication des donateurs. Les détails sur le système pénitentiaire comprennent des données sur l'infrastructure, la population carcérale et le personnel.

Ces informations sont utiles dans la mesure où elles permettent au siège de bien appréhender les grandes questions à résoudre et les besoins des missions et d'en tenir compte dans les politiques et les matériels d'orientation. Elles permettent également à la haute direction du DOMP de participer en toute connaissance de cause aux réunions avec les États Membres et les autorités des pays hôtes, ainsi que de fournir des matériels et des renseignements additionnels aux missions. Les données relatives à la population carcérale, utiles pour informer les missions et le siège, sont particulièrement importantes pour déterminer la situation actuelle et les tendances en vue de la planification des systèmes pénitentiaires nationaux. Les données utiles portent sur les points suivants :

- Population carcérale totale par établissement;
- Capacité d'accueil (lits) des établissements pénitentiaires;
- Effectifs du personnel et population des détenus par sexe, infraction, statut juridique et âge;
- Durée de la détention provisoire (avant procès) et durée des peines;
- Décès, évasions, suicides et tentatives de suicide;
- Renseignements médicaux utiles, tels que maladies infectieuses, détenus souffrant de maladie mentale, détenus invalides;
- Budget national et budgets des donateurs.

d) Rapports de fin d'affectation et notes de passation de fonctions

Il convient, pour les rapports de fin d'affectation et les notes de passation de fonctions, d'utiliser les modèles fournis par le siège du DOMP. Il est utile de commencer la rédaction du rapport de fin d'affectation trois ou quatre mois avant la fin du déploiement, en comparant les activités par rapport au plan de travail. Les notes de passation de fonctions doivent être particulièrement détaillées et inclure les coordonnées du fonctionnaire sortant, l'emplacement des dossiers et des données et tous les autres renseignements dont doit disposer le fonctionnaire prenant la relève. Elles doivent être suffisamment détaillées pour permettre au nouveau personnel d'opérer de manière efficace sans contact direct avec le personnel sortant. Il est particulièrement important dans ces notes de faire l'historique des programmes pénitentiaires, de manière à ce que

le nouveau personnel puisse œuvrer en pleine connaissance de cause avec les homologues nationaux. Ceux-ci peuvent avoir des réactions très négatives s'ils s'aperçoivent que les spécialistes des questions pénitentiaires arrivant à la mission ne sont pas au courant des initiatives d'appui et des programmes de formation antérieurs. On trouvera un modèle de rapport de fin d'affectation et de note de passation de fonctions aux annexes 11 et 12 respectivement.

Prise en compte systématique des sexospécificités

Il est essentiel, aux niveaux des politiques et des pratiques, que les spécialistes pénitentiaires des opérations de maintien de la paix tiennent compte, dans leur travail avec le personnel national, des différences qui existent entre les hommes et les femmes, membres du personnel comme détenus, en ce qui concerne les expériences, les priorités et les besoins, et qu'ils collaborent activement avec les conseillers pour l'égalité des sexes et les organisations nationales de femmes. Il incombe à tous les spécialistes pénitentiaires de la mission d'adopter cette approche sensible aux sexospécificités dans leurs domaines de compétence et dans leurs activités quotidiennes. Des instruments de suivi et des systèmes d'évaluation des prestations fournies et des résultats obtenus dans ce domaine doivent être mis en place avec l'appui de la composante Égalité des sexes ou des entités locales chargées de l'égalité des sexes.

« Le 31 octobre 2000, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté à l'unanimité la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité. Pour la première fois, par le biais de la résolution 1325, le Conseil de Sécurité a abordé l'impact unique et démesuré des conflits armés sur les femmes, et a reconnu la dépréciation et la sous utilisation de la contribution des femmes dans la prévention des conflits, le maintien de la paix, la résolution des conflits et la consolidation de la paix. Elle a aussi mis l'accent sur l'importance de leur égale et entière participation en tant que agentes actives en matière de paix et de sécurité. » (Femmes pour la paix, Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté, *La résolution 1325 du Conseil de sécurité : historique et analyse* - http://www.peacewomen.org/Website_French/H_analyse.html.)

La situation des femmes et des filles dans les systèmes pénitentiaires est très différente de celle des hommes et des garçons.

- En premier lieu, leur nombre est souvent inférieur de beaucoup à celui des hommes, ce qui fait que les établissements pénitentiaires tendent à être aménagés en tenant compte des besoins et des exigences des détenus masculins. Ceci peut mener à une marginalisation des femmes incarcérées et à l'inadaptation des services et des installations à leurs besoins spécifiques.

- En second lieu, les femmes et les filles incarcérées se heurtent souvent à diverses difficultés qui préexistent ou qui sont relatives à leur incarcération. Une forte proportion d'entre elles arrive en prison après avoir souffert de problèmes de santé variés souvent non traités et d'abus sexuels et autres sans rapport avec les infractions dont elles sont accusées. Il est fréquent qu'il n'existe pas de services de santé physique et psychologique axés spécifiquement sur les besoins particuliers de la population carcérale féminine.

- En troisième lieu, les détenues continuent souvent, durant leur détention, d'être les premières prestataires de soins à leurs enfants et certaines détenues sont enceintes. Or il n'existe pas toujours d'installations appropriées pour les mères et les enfants, ni d'arrangements adéquats pour les accouchements.

- En quatrième lieu, les femmes incarcérées sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et aux abus sexuels, et des mesures spécifiques, telles que la fourniture de locaux d'hébergement et de loisirs séparés, doivent être prises à titre préventif.

Conformément à la résolution 1325 du Conseil de sécurité, il est essentiel que les spécialistes pénitentiaires des opérations de maintien de la paix tiennent compte des expériences, priorités et besoins différents des hommes et des femmes, membres du personnel comme détenus, dans leur travail avec le personnel national. Dans ce travail, ils doivent déterminer si les femmes et les hommes sont traités sur un pied d'égalité et, lorsque les femmes sont marginalisées, aider à remédier à la situation. Il incombe à tous les spécialistes pénitentiaires de la mission d'adopter cette approche dans leurs domaines de compétence et dans leurs activités quotidiennes. On trouvera à l'annexe 13 une Liste de contrôle sexospécifique pour les missions d'évaluation des opérations de maintien de la paix.

Les spécialistes pénitentiaires de la mission devraient consulter les conseillers pour l'égalité des sexes du DOMP et les organisations nationales de femmes dans le pays hôte, qui peuvent leur fournir des informations pratiques sur les stratégies à appliquer pour répondre aux besoins spécifiques des hommes et des femmes détenus, au niveau des établissements pénitentiaires ainsi qu'à celui de la politique nationale. Ils devraient également de s'efforcer de faire équipe avec leurs homologues de la composante Égalité des sexes de la mission dans le cadre de la formation dispensée au personnel pénitentiaire national, afin d'assurer l'intégration de politiques sensibles aux sexospécificités dans leur travail.

SURVEILLANCE ET CONFORMITÉ

Spécialiste des politiques correctionnelles, DOMP, New York

DATES

Le présent Guide entre en vigueur au _____(date de promulgation) et devra faire l’objet d’un réexamen et d’une mise à jour semestriels (en juillet et en janvier).

CONTACT

Spécialiste des politiques correctionnelles, DOMP, New York

HISTORIQUE

Approuvé par

SIGNATURE
DATE
David Harland